UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JOSÉ RICARDO MARTINS

O BRASIL E A UNASUL:
UM PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE LIDERANÇA E INTEGRAÇÃO REGIONAL

CURITIBA

2011

JOSÉ RICARDO MARTINS

O BRASIL E A UNASUL:
UM PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE LIDERANÇA E INTEGRAÇÃO REGIONAL

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Área de Concentração em Sociologia Política e Relações Internacionais, do Departamento de Ciências Sociais, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Costa de Oliveira.
Co-orientador: Prof. Dr. Alexsandro Eugênio Pereira.

CURITIBA

2011

Catalogação na Publicação
Aline Brugnari Juvenâncio – CRB 9ª/1504
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Martins, José Ricardo
O Brasil e a Unasul: um processo de construção de liderança e integração regional / José Ricardo Martins. – Curitiba, 2011.
147 f.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Costa de Oliveira
Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná.

1. Sociologia política. 2. Liderança política. 3. Relações exteriores.
4. América do Sul – Integração regional. 5. América do Sul – Geopolítica. I. Título.
CDD 306.2

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal do Paraná (UFPR) por me ter dado a oportunidade de pesquisar este tema de dissertação, à CAPES e ao contribuinte brasileiro por me ter permitido estudar em uma universidade pública e de qualidade. Agradeço aos meus orientadores, Prof. Dr. Ricardo Costa de Oliveira e Prof. Dr. Alexsandro Eugênio Pereira, por terem aceitado meu projeto de pesquisa, por seu apoio e paciência no decorrer de toda a pesquisa. Meu agradecimento ao Prof. Dr. Alexsandro Eugênio Pereira, professor da disciplina e seminário de Relações Internacionais, por suas opiniões, dicas oportunas e correções aportadas ao texto desta dissertação e de outros apresentados e publicados em eventos e ao seu constante apoio e instigação na pesquisa. Ao Prof. Dr. Gustavo Biscaia de Lacerda meu agradecimento especial por ter aceito o convite para participar da banca de defesa desta dissertação como professor convidado. Ao Prof. Dr. Dimas Floriani meu muito obrigado pelo apoio, incentivo e contribuições aportadas ao presente texto. Da mesma forma, agradeço a todos os professores da UFPR por compartilhar seus conhecimentos e instigar novas pesquisas. Agradeço também aos professores estrangeiros com os quais tive oportunidade de discutir e receber suas opiniões e, sobretudo, dicas de leitura: Andrés Malamud, Sean Burges e Stefano Guzzini. Não poderia deixar de agradecer aos coordenadores do programa, profs. Miguel Rasia e Alfio Brandemburg e aos colegas pelo apoio e espírito de cavalheirismo. Finalmente agradeço a Deus e aos meus pais pela vida, aos meus irmãos e amigos pelo apoio.

Esse reconhecimento da integração sul-americana não constitui patrimônio exclusivo de nenhum partido ou tendência ideológica. É fruto do amadurecimento de nossa própria identidade como Nação cristalizada em políticas de Estado, entre elas, sobretudo, nossa diplomacia. É por isso que nossa atuação na América do Sul, longe de buscar supostas vitórias pontuais e vantagens de curto prazo, visa à construção de uma plataforma mais sólida para a projeção dos interesses do país.

Antonio José Ferreira Simões

RESUMO

O pós-Guerra Fria possibilitou o surgimento – ainda em gestação – de uma nova configuração geopolítica mundial. O Brasil é um ator que procura ter um papel mais relevante nesta nova configuração. Neste sentido, esta dissertação investiga a perspectiva de uma possível liderança brasileira no processo de integração regional da América do Sul, tendo como objetivos (i) contextualizar a globalização, o mundo pós-Guerra Fria e como esta nova configuração possibilitou o aparecimento de lideranças políticas e blocos regionais; (ii) apresentar o histórico das relações exteriores do Brasil com a América do Sul e o "voltar-se" do país para a região, incluindo a criação da Unasul, da Unila e da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana (IIRSA) como iniciativas que tiveram a liderança brasileira nos seus processos de criação e que são, ao mesmo tempo, maneiras que o Brasil encontrou para vencer a resistência à sua liderança; (iii) discutir questões geopolítico-territoriais e de fronteira na região, pois percebemos que essas questões têm impacto na construção do processo de liderança regional brasileira, especificamente na reticência da aceitação da liderança brasileira pelos seus vizinhos; e (iv) discutir quais são as alternativas de liderança que são viáveis ao Brasil diante de seu *déficit* de *hard-power* e da resistência à sua liderança por parte dos países da região. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, baseada em documentos da Unasul, Unila e IIRSA, e em autores como Burges, Deutsch, Hurrell, Malamud, Vizentini, entre outros. Verificamos que o Brasil busca construir sua liderança regional em vista de se dotar de um papel mais relevante na nova configuração mundial. Esta liderança é baseada sobretudo no *soft-power*, especialmente por meio da hegemonia consensual, visto que lhe falta os meios do *hard-power*.

Palavras-chave: Brasil. América do Sul. Integração regional. Liderança regional. Geopolítica sulamericana. Unasul. Unila. Nova configuração mundial.

ABSTRACT

The post-Cold War made possible the rise a new global geopolitical configuration. Brazil is an actor who tries to take a greater role in this new configuration. Our dissertation subject is the prospect of a possible Brazilian leadership in the process of regional integration in South America. Our goal is to analyze the kind of leadership Brazil plays in the regional integration process of the creation of the Union of South American Nations (UNASUR). This research also aims (i) to contextualize the globalization process, the post-Cold War world and how this new context allowed the emergence of regional blocs and new political leaderships; (ii) to present the history of diplomatic relations between Brazil and South America and the recent turning of the country towards the region, including the creation of UNASUR, UNILA and the Initiative for the Integration of South American Regional Infrastructure (IIRSA) as initiatives that had Brazilian leadership and at the same time shows that Brazil has found a way to overcome resistance to this leadership; (iii) discuss geopolitical and border issues in the region, because these issues have a great impact on the process of building regional leadership, specifically the reluctance of its neighbors to accept Brazil's leadership role; and finally (iv) to discuss what are the alternatives that are possible to Brazil in view of its hard-power deficit. This is a bibliographical and document-based research, based on documents of UNASUR, UNILA and IIRSA, and authors such as Burges, Deutsch, Hurrell, Malamud, Vizentini, among others. We found that Brazil seeks to build its regional leadership in order to achieve a greater role in the new world configuration. This leadership is based mainly in soft-power, with Brazil trying to obtain a consensual hegemony in the region, since the country lacks the hard-power means.

Key words: Brazil. South America. Regional integration. Regional leadership. South American geopolitics. Unasur. Unila. New world configuration.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

O mundo vive uma nova configuração geopolítica e o Brasil está se posicionando para melhor tomar proveito desse novo momento. Após o final da Guerra Fria, os Estados Unidos assumiram uma posição predominante e isolada no mundo. No entanto, no limiar do século XXI alguns países emergentes – Brasil, China, Índia, Rússia, África do Sul, Egito, Turquia, México, para mencionar alguns - começaram a ter maior influência no cenário regional e mesmo mundial. Esses países são chamados de potências regionais.

Esta nova configuração no tabuleiro mundial de nações abre questionamentos sobre uma nova ordem mundial e um novo equilíbrio de poder entre as nações, baseado em lideranças e na integração regional.

Nosso tema de dissertação é a perspectiva de uma possível liderança brasileira no processo de integração regional da América do Sul. Nosso objetivo é analisar que tipo de liderança o Brasil exerce no processo de integração regional de criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Além deste objetivo principal, esta pesquisa também tem como objetivos específicos (i) contextualizar a globalização, o mundo pós-Guerra Fria e como esta nova configuração possibilitou o aparecimento de lideranças políticas e blocos regionais; (ii) apresentar o histórico das relações exteriores do Brasil com a América do Sul e o "voltar-se" do país para a região, incluindo a criação da Unasul, da Unila e da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana (IIRSA) como iniciativas que tiveram a liderança brasileira nos seus processos de criação e que são, ao mesmo tempo, maneiras que o Brasil encontrou para vencer a resistência à sua liderança; (iii) discutir questões geopolítico-territoriais e de fronteira na região, pois percebemos que essas questões têm impacto na construção do processo de liderança regional brasileira, especificamente na reticência da aceitação da liderança brasileira pelos seus vizinhos; enfim (iv) discutir quais são as alternativas de liderança que são viáveis ao Brasil diante de seu *déficit* de *hard-power* e da resistência à sua liderança por parte dos países da região.

Por serem elementos essenciais desta pesquisa e da nova dinâmica geopolítica internacional, os temas da liderança e da integração regional são centrais nesta dissertação. Por isso, realizamos uma revisão da literatura sobre integração regional, tendo destaque as obras de Karl Deutsch, Amitai Etzioni, Ernst Haas, Alcides Costa Vaz, Raúl Bernal-Meza, Andrew Hurrell, Finn Laursen, James

Dougherty, Robert Pfaltzgraff, Joseph Nye, entre outros. No que diz respeito à liderança regional, nos concentramos nos pesquisadores Barry Buzan, Detlef Nolte, Daniel Flemes, Sean Burges e Andrés Malamud. No que diz respeito às relações internacionais do Brasil com a América do Sul, o resgate histórico está fortemente embasado nas obras de Amado Luiz Cervo e Paulo Fagundes Vizentini.

Este estudo é desenvolvido dentro da Sociologia política, histórica e das relações internacionais. O mundo pós-Guerra Fria é constituído por uma vasta rede de poder, onde política, economia, sociedade e cultura estão entrelaçados e a liderança política regional não acontece isoladamente, mas abarca, além do político, o econômico, o social e o cultural. Dessa forma, o elemento teórico catalisador de nossa pesquisa é a Sociologia Política Internacional.

Nossa dissertação será desenvolvida seguindo a seguinte estruturação: esta introdução que também inclui as questões de metodologia. O capítulo 1 é dedicado à contextualização, no qual expomos que a configuração geopolítica do mundo do início do século XXI, que possibilitou o surgimento de lideranças regionais, se deu com o fim da Guerra Fria. E o aumento significativo de blocos econômicos regionais foi decorrência e como resposta à globalização, bem como pelo fato do surgimento de lideranças regionais. Desta forma, visto sua importância, analisamos os desdobramentos do final da Guerra Fria e da globalização.

O capítulo 2 reunirá os elementos teóricos centrais desta dissertação: potência, liderança e integração regional. A sustentação teórica desta pesquisa está fortemente ancorada nos autores clássicos destes temas, como Mitrany, Deutsch e Etzioni, e com os contemporâneos, como Hurrell, Costa Vaz, Bernal-Meza, Nolte, Flemes e Malamud.

O capítulo 3 apresentará um resgate histórico das relações internacionais do Brasil com a América do Sul visando melhor compreender as atuais resistências à aceitação da liderança brasileira. O capítulo, também, apresenta o redirecionamento do Brasil para a América do Sul e sua definição como área geopolítica para o país, em contraposição ao conceito vago de América Latina.

O capítulo 4 tratará justamente da possível liderança brasileira na região. Neste capítulo, analisaremos o anseio de liderança brasileiro concebido por seus geopolíticos, como ela é concebida e quais são as alternativas de liderança que o país encontra face à resistência da aceitação de sua liderança pelos países da região. Realizaremos, ainda, um confronto da prática e das capacidades brasileiras com a teoria apresentada no capítulo 2 que trata de potência e liderança regional. O

capítulo incluirá, ainda, a consequente criação da Unasul, da IIRSA e da Unila como tentativa de exercer sua liderança na região e de sustentar sua agenda de maior relevância e inserção no sistema internacional. Este é, portanto, o capítulo central de nossa dissertação. E, por fim, tecemos as considerações finais a título de conclusão.

Passamos, a seguir, a discutir alguns aspectos importantes de nossa pesquisa relacionados à metodologia.

METODOLOGIA

No que concerne à metodologia, trata-se de uma pesquisa essencialmente qualitativa com base na revisão da literatura e na pesquisa em documentos, focando-se na análise de discurso dos acordos e atas de reuniões da Unasul, bem como da Unila.

A base documental e normativa de análise desta pesquisa foi composta por documentos encontrados nos portais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE ou Itamaraty), da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e da Comunidade Andina de Nações (CAN).

A seguir, apresentamos o referencial metodológico e o teórico, a justificativa deste tema de dissertação, bem como apresentamos nossa hipótese de trabalho.

Referencial metodológico

Entendemos que o método não deve servir para aprisionar o pesquisador, mas para lhe dar apoio, sustentação e coesão em sua argumentação. Neste sentido, concordamos com Günther (2004) ao afirmar que, no processo de construção do conhecimento, idealmente,

> (...) o pesquisador não deveria escolher entre um método ou outro, mas utilizar as várias abordagens, qualitativas e quantitativas que se adéquam à sua questão de pesquisa. Do ponto de vista prático existem razões de ordem diversas que podem induzir um pesquisador a escolher uma abordagem à outra (GÜNTHER, 2004, p.7).

O tratamento da literatura documental será o da análise de discurso. Não será utilizada a forma mais genérica ou primária de análise de discurso baseado puramente na análise lingüística de Zelig Harris, John Sinclair ou Malcolm Coulthard. Nossa vertente de análise de discurso é aquela associada à tradição de Michel Foucault, com fortes traços na cultura histórica e no pós-estruturalismo.

Foucault trata o discurso como o conjunto de afirmações, que têm um papel construtivo e que constituem objetos e sujeitos. Assim, esses discursos, segundo

Jonathan Potter (2008), citando Foucault, produzem identidades. Contudo, apesar da grande influência da obra de Foucault, ela não oferece um método. Sua obra oferece uma interpretação teórico-histórica (genealógica) do discurso e das instituições.

Já Jonathan Potter e Margaret Wetherell (1987) oferecem uma alternativa para entender o discurso. O método desses autores oferece uma perspectiva do construtivismo social diferente, focada na maneira como falas e textos são usados para produzir versões de eventos que podem sustentar determinadas práticas.

A ênfase em pessoas produzindo versões específicas deve ser analisada com critério, pois as falas também trazem consigo e produzem ideologias. Por isso, também buscamos auxílio na análise histórica de discurso. Nesta, segundo Yoosun Park (2008), a linguagem é vista da perspectiva de que não é uma ferramenta neutra e que não descreve uma realidade imparcial, mas como modos constitutivos de poder que constroem diversas realidades. De nossa parte, acrescentamos que estas realidades podem tornar-se em instituições, como a Unasul, Unila, IIRSA, Conselho de Defesa Sulamericano (CDS). E estas carregam ideologias em seu processo, discursos, agendas e documentos constitutivos, ou seja, em sua identidade.

A análise histórica de discurso também é uma abordagem pós-estruturalista e usada principalmente na leitura e escrita da história, por meio de um olhar crítico. Essa abordagem não aceita a falácia do método positivista, neutro, de descrever fatos. Ela tem sua raiz em Michel Foucault, Jacques Derrida, Roland Barthes e Jean-François Lyotard. Esta vertente de interpretação entende que o discurso é sempre produtor de poder. A função do pesquisador, possuidor desta ferramenta, é "desnudar" o discurso e trazer à tona as formas de poder que o discurso legitima certas idéias como verdade. Aqui toda história e fala (discurso) é vista como uma interpretação e não como a realidade.

O pleito pós-estruturalista é a negação do significado ontológico, essencialista do discurso ou da palavra, não possuindo um significado consistente, único e fixo, mas que está a serviço de quem a usa com finalidades específicas.

Enfim, é necessário ter sempre em mente que, segundo Patrick Charaudeau e Dominique Maingueneau (2004), o discurso é orientado, é uma forma de ação, é interativo, contextualizado, regido por normas (como todo comportamento social) e é assumido em um interdiscurso, ou seja, adquire sentido no interior do universo de outros discursos.

A escolha pela análise de discurso, especialmente pela corrente de análise histórica de discurso, se dá em função da pouca institucionalização do processo de integração regional da Unasul. Não havendo instituições fortes que fazem a integração ter seu ritmo próprio e “automático” de evolução, como previsto pela teoria neo-funcionalista, a integração da América do Sul é fortemente marcada pelos discursos presidenciais ou de ministros. Estas falas e vontades dos presidentes representam o principal mecanismo de tomada de decisões e, por conseguinte, do avanço da integração e são externadas pelos documentos constitutivos da Unasul e seus conselhos, bem como nas declarações das diferentes reuniões presidenciais.

Referencial teórico

Este estudo é desenvolvido dentro da Sociologia Política, Histórica e das Relações Internacionais. O campo de estudo da Sociologia Política foi iniciado por Lipset com sua obra *O homem político* de 1963 (publicada no Brasil em 1967). Na seqüência, Lipset e Rokkan publicam e editam, em 1967, uma coleção de ensaios sob o título *Party Systems and Voter Alignment: Cross-National Perspectives*, que em tradução livre podemos chamar de Sistemas partidários e o alinhamento do eleitor: uma perspective trans-nacional. Esta obra deu à nova disciplina um caráter internacional, ressaltando as questões trans-culturais, e resultou num ímpeto maior da Sociologia Política Internacional.

A tese principal da primeira obra de Lipset (1963/1967) foi que o desenvolvimento econômico está relacionado com a democracia. Quanto mais rico for um país, maiores são as chances de manter uma democracia. É uma tese bastante conservadora, mas que foi central à Sociologia Política por muitos anos. Da mesma forma, a segunda obra, editada em parceria com Rokkan (1967), defende a tese de que o eleitor mantém um padrão de voto e não muda facilmente com os anos, permanecendo os sistemas de partidos, as clivagens ideológicas e seus eleitores imutáveis. Contudo, pode-se argumentar que na América do Sul a questão de laços com o político e o clientelismo é, ainda, muito forte, sendo mesmo mais forte que a fidelidade ideológica ou partidária. Adicionalmente, num primeiro olhar, fatores como raça, etnia e religião são aspectos importantes da cultura política em nosso subcontinente.

A Sociologia Política torna-se mais pertinente ao nosso trabalho com a publicação da obra de Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer e Theda Skocpol, em 1985, *Bringing the State Back in* (Trazendo o Estado de volta, em tradução livre),

tendo como objetivo despertar o interesse dos cientistas sociais pelo Estado. Skocpol escreve o artigo introdutório que leva o mesmo nome da obra. Neste artigo, de vasta repercussão, a autora defende que o foco central da Sociologia Política é identificar a relação entre a sociedade e a política, incluindo o Estado. E a questão central posta foi: que impactos geram ao Estado os fatores sociais, econômicos e culturais? A tônica dominante da Sociologia Política Internacional, segundo artigo de Braungart (2000. p. 8) que se seguiu à obra de Skocpol foi "a Sociologia do Estado", que resultou em uma melhor compreensão do Estado num sistema competitivo de Estados-nações, como atores autônomos. Autores como Reinhard Bendix e Charles Tilly, para mencionar alguns, continuaram suas pesquisas comparativas em ciências sociais, colocando o Estado como ator central de suas análises.

Segundo ainda a análise de Braungart (2000, p. 10), a tendência dominante do final do século XX foi a globalização da economia e a tecnologia. Outra tendência, hoje, é a forte pressão para a democracia e a cidadania, sendo esta tendência encabeçada por movimentos sociais. Como conseqüência da globalização acirrada e a interdependência dos Estados, vê-se um movimento de fragmentação dos Estados (o número de países passou de 92 após a Segunda Guerra Mundial para mais de 200 em 2010) e a perda relativa da autonomia do Estado em favor de um poder supra-nacional dos blocos econômicos e políticos, como a União Europeia, o Nafta, o Mercosul ou mesmo a embrionária Unasul, em um âmbito externo. No domínio interno, o Estado compartilha poder com grupos étnicos e a diversidade cultural. É justamente nesse âmbito de abdicação parcial de sua autonomia em favor da integração regional e o surgimento de uma liderança regional que se concentra nossa pesquisa.

Finalmente é oportuno ressaltar que, segundo Jan Nederveen Pieterse (2004, p. 81), uma Sociologia global está se formando em torno de conceitos tais como redes sociais (em vez de "sociedades"), zonas de fronteiras, cruzamento de fronteiras, diáspora e sociedade global. Em suma, dentro da agenda da integração regional, a fronteira física e as novas fronteiras que a sociedade em rede fazem os cidadãos as transpassar todos os dias é central na teoria social para teorizar integração, mobilidade, redes e fronteiras, na qual, segundo Castells (2000), o espaço territorial está sendo substituído pelo espaço de fluxos e de mobilidade.

No que diz respeito ao uso de referências teóricas, são conceitos fundamentais nesta pesquisa: mundo pós-Guerra Fria e a nova configuração

mundial, globalização, potência e liderança regional, integração regional, território e geopolítica.

Na revisão bibliográfica, verificamos que, com a globalização, o conceito de Estado-nação está em mutação e compartilha sua soberania em favor de blocos regionais, conforme argumentam Held e McGrew (*Prós e contras da Globalização*, 2001). O estrategista empresarial japonês, Kenichi Ohmae (1999), advoga o fim do Estado-nação em favor de Estados-regiões como forma menos burocrática e mais ágil de vencer a acirrada competição econômico-comercial na era da globalização. Segundo o autor, a regionalização seria uma melhor maneira de respeitar e valorizar a vocação econômica das regiões. Por sua vez, o Tratado de Constituição da Unasul vê a integração como forma de trazer desenvolvimento e bem-estar aos povos sulamericanos.

Justificativa

Entendemos que esta pesquisa é relevante, pois é crucial a um cientista social entender o mundo que o cerca. E justamente as transformações sócio-geopolíticas que o mundo vem passando nos últimos 50 anos foram profundas.

O Brasil assume importância regional e mundial cada vez maior. Por isso, é essencial compreender a nova configuração mundial e o papel que o país desempenha e deseja desempenhar nesse novo cenário.

Esta pesquisa se justifica, pois os temas da liderança e da integração regional tornaram-se centrais na nova constituição geopolítica mundial no pós-Guerra Fria, ou seja, após a queda do Muro de Berlim em 1989.

Finalmente, destacamos que os resultados desta pesquisa são importantes para os atores e estudiosos envolvidos no processo de integração em suas diferentes etapas e organismos, bem como para futuras pesquisas que empreenderemos neste campo de estudo. Esclarecemos que esta dissertação não pretende esgotar nem trazer conclusões definitivas ao tema.

Hipótese

A hipótese de trabalho desta dissertação assevera que a Unasul e a Unila são resultados da política de liderança e de integração regional conduzida pelo Brasil, fazendo parte da agenda internacional da diplomacia brasileira e da construção de sua liderança regional.

Defendemos que a aspiração do exercício de liderança regional brasileira tem origem na história diplomática, a partir das negociações e tratados de fronteiras realizados, sobretudo, pelo Barão do Rio Branco (no período de 1902-1912), sempre favoráveis ao Brasil, bem como no pensamento geopolítico brasileiro concebido no meio militar.

Passamos, a seguir, à contextualização na qual se dá nossa pesquisa, especialmente a globalização e o mundo pós-Guerra Fria.

CAPÍTULO 1: CONTEXTUALIZAÇÃO

Para compreender o aparecimento de potências e lideranças regionais e a formação de unidades regionais integradas, é necessário compreender a dinâmica que resultou do mundo a partir das conseqüências do final da Guerra Fria e do fenômeno da globalização. A globalização, tal como a vivemos hoje, iniciou na década de 1980 e se consolidou nos anos 1990 (HELD; MACGREW, 2001). Esses dois fenômenos - o primeiro essencialmente político e o segundo fundamentalmente econômico – tornaram possível e impulsionaram o aparecimento de blocos regionais. É sobre esses dois fenômenos que este capítulo de contextualização discorre, incluindo o surgimento de liderança e blocos regionais que é o resultado desses dois fenômenos.

1.1 GUERRA-FRIA E MUNDO PÓS-GUERRA FRIA

A Guerra Fria se caracterizou por um longo período de corrida armamentista e de confronto indireto entre as duas superpotências resultantes da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos e a União Soviética (NYE, 2002; VIZENTINI, 2006). A marca desse mundo bipolar foi o conflito intersistêmico e um sistema de regulação internacional, marcado pela perspectiva ideológica – comunismo *versus* capitalismo (VIZENTINI, 2006).

A Guerra Fria foi, ao mesmo tempo, um conflito e um sistema, o sistema bipolar mundial, coexistindo duas superpotências. Com o fim da Guerra Fria surge uma era de incertezas, já iniciada com a crise do petróleo na década de 1970, substituição do padrão ouro pelo dólar americano, guerras no Vietnam, Afeganistão, Angola, Nicarágua, entre outras. Segundo Vizentini (2008), a guerra do Vietnam trouxe uma grande crise identitária para os americanos, pondo em baixa sua auto-estima.

Na década de 1970, os Estados Unidos alinham-se e dão apoio à China. A União Soviética, por sua vez, teve que proteger suas fronteiras com a China e despender vultosas somas.

A corrida armamentista nos anos de 1980 com a União Soviética foi essencialmente econômica. Os Estados Unidos queriam uma vantagem para neutralizar a União Soviética e, então, criaram o projeto Guerra nas Estrelas, sendo que os russos não puderam concorrer com tal projeto. Em termos financeiros - o

maior problema da URSS então - havia o agravante de seu apoio às guerrilhas de esquerda na Nicarágua, Angola, Vietnam, Camboja, para mencionar as principais.

Pesava à já combalida economia da URSS o custo ao apoio às guerrilhas, bem como o custo social aos desempregados. Por outro lado, a URSS não participou do novo paradigma tecnológico iniciado na década de 1970, conhecido como a 3ª. Revolução Industrial, baseado na ciência e na informática. Esta é imediatamente aplicada, surgindo a robótica e a biotecnologia.

Em 1979 a China iniciou suas reformas, mas foram de caráter apenas econômico, introduzindo, de forma controlada, o capitalismo na república de Mao Tse Tung. Por sua vez, Gorbachev, em 1980, também encetou reformas. Mas principiou pelo político em troca de apoio financeiro do Ocidente, que faz desmoronar o império soviético, pois perdeu o controle no processo que começou com a *glasnost*, movimento que pretendia trazer transparência à política e à administração do Estado.

Não há consenso sobre as datas da Guerra Fria. Vizentini (*Ibidem*) estabelece o período de 1947 com a Doutrina Truman a 1987 com os acordos Reagan-Gorbachov. Joseph Nye (2002) estabelece a data da Queda do Muro de Berlim (09/11/1989) como o término da Guerra Fria. Outros, ainda, a retardam até o colapso da União Soviética em 1991.

A Doutrina Truman, implementada por meio do Plano Marshall, pretendia fortalecer a Europa contra tendências ideológicas internas, ou seja, tendências comunistas, tendo como correlato a estruturação de um mercado europeu rentável para as finanças e o comércio dos Estados Unidos (VIZENTINI, 2008, p. 14). Já o final da Guerra Fria coincide com os acordos de desarmamentos e o consequente término do apoio soviético aos regimes revolucionários do Terceiro Mundo, firmados entre os presidentes Ronald Reagan e Mikail Gorbachov em Washington em dezembro de 1987 (*Ibidem*, p. 36).

É certo que a "capitulação" da União Soviética inicia-se com a intensificação da corrida armamentista, tendo seu ápice no projeto "Guerra nas Estrelas", denominado de Iniciativa de Defesa Estratégica. A União Soviética, combalida economicamente, não teve condições de continuar nesta corrida e fazer frente aos Estados Unidos, a não ser fazer ameaças e intensificar sua presença – ideológica e militar – nos países do Terceiro Mundo.

Durante a Guerra Fria era aceito que as duas superpotências (Estados Unidos e União Soviética) mantivessem, dentro de suas respectivas áreas de

influência, o monopólio da liderança e do poder. Com a queda da União Soviética (em 1991) e da impossibilidade da Rússia, sucessora do regime soviético, em manter o poder e a liderança em sua área de influência, o mundo ficou com apenas uma superpotência, os Estados Unidos (NYE, 2002; GREENSTOCK, 2007).

A geopolítica do mundo pós-Guerra Fria se caracteriza pela tentativa de se estabelecer paz, ordem e estabilidade em base global. Contudo, estes anseios não foram estabelecidos com a simples vontade de uma superpotência, os Estados Unidos.

Segundo Greenstock (2007), os Estados Unidos não compreenderam o modo de operar com o qual eles deveriam interagir com o mundo a fim de manter seu poder (de forma legitimada) e a estabilidade do mundo. Para Greenstock (*Ibid.*) há uma difusão de poder fora dos Estados Unidos, de certa maneira como proposto por Foucault – o poder disseminado[1]. Isto acontece não apenas porque há o surgimento de países e potências emergentes, mas também porque as velhas regras sobre o poder mudaram. A força militar e o poder econômico não são mais os dois únicos ingredientes para se constituir o *status* de superpotência. O final da Guerra Fria abriu possibilidades e liberdade de escolha para os países se unirem e formarem blocos regionais, além do fato do desenvolvimento econômico ter-se espalhado pelo mundo afora, especialmente nos países periféricos, não se concentrando mais apenas nos países ditos desenvolvidos.

Temos assistido a efetividade desses postulados de Greenstock no caso da invasão americana no Iraque e mesmo no Afeganistão. Nestes casos, tornou-se claro que a força militar apenas, sem a legitimidade, não é suficiente para vencer uma guerra de guerrilha e estabelecer uma nova ordem que é estranha àqueles povos. Ou seja, é contraditório querer estabelecer a liberdade impondo-a.

Segundo Vizentini (2006, p. 15), "o fim da Guerra Fria e da bipolaridade provocou um forte impacto nas relações internacionais e na própria configuração do sistema mundial." Com o fim da bipolaridade em 1991, com o colapso da União Soviética e com a atenção americana focada exclusivamente na guerra ao terrorismo a partir do início do século XXI, foi possível o surgimento de líderes ou potências regionais. Regiões como Ásia, África e América Latina foram deixadas

---

[1] Hoje a difusão do poder também se manifesta pelo uso das mídias sociais (como Facebook ou Twitter) que empodera populações desarmadas e fazem poderosos ruírem de seus pedestais de ditadores (como aconteceu no Egito no início de 2011) ou criam embaraços para os poderosos democratas, como o causado pelos vazamentos de correspondência diplomática pelo site Wikileaks em 2010 e 2011. O *cyber power* é um poder difuso e

sem a tradicional tutela hegemônica dos Estados Unidos ou da antiga União Soviética, possibilitando arranjos políticos regionais.

Hélio Jaguaribe (*apud* VIZENTINI, 2006, p. 222) destaca que estes seriam os pólos emergentes do sistema internacional: EUA/NAFTA, União Europeia, Rússia, China, Japão, Índia, África do Sul/SADC e Brasil/Mercosul/América do Sul. Nossa dissertação foca-se sobre este último pólo emergente do sistema internacional. Estes pólos foram inicialmente chamados de "blocos econômicos" e mais tarde de "blocos de poder" (*Ibidem*), aportando novo equilíbrio ao sistema mundial outrora mantido pelo sistema bipolar. Assim atesta Vizentini:

> (...) os pólos emergentes tendem a construir um sistema mundial multipolar, com equilíbrios de poder de geometria variável, onde as organizações multilaterais como as Nações Unidas deveriam ganhar novo vigor, reformadas devido ao estabelecimento de uma nova correlação de forças. (2006, p. 17).

De uma forma otimista, Vizentini prevê a substituição da superpotência hegemônica por blocos regionais de poder, constituindo uma nova ordem mundial, da mesma forma que os Estados Dinásticos foram substituídos, no Congresso de Viena em 1815, pelas potências europeias (que formavam o sistema europeu de equilíbrio de poder) e estas foram substituídas pelas superpotências em Ialta, Ucrânia, ao final da II Guerra Mundial em 1945. E, por sua vez, estas foram substituídas pela bipolarização do mundo (URSS e EUA) e, com o colapso da União Soviética em 1991, o curto tempo de unipolarização cedeu rapidamente espaço à multipolarização. A literatura (VIZENTINI, 2006; GREENSTOCK, 2007) define esta fase de transição (as primeiras duas décadas do século XXI) de uni-multipolar, sendo os EUA a potência hegemônica cedendo espaço às potências e arranjos regionais, passando a coexistir multi-pólos de poder regionais com a superpotência. Nesta nova configuração mundial, o Brasil tem consciência que pode e almeja possuir papel relevante a desempenhar.

O surgimento de novos pólos e arranjos integrativos regionais tornou-se possível não apenas pelo término da Guerra-Fria, mas também pela globalização, como veremos a seguir.

---

democrático que empodera uma nova geração dita politicamente apática e foge dos tradicionais controles de informação.

1.2 GLOBALIZAÇÃO

Neste item de contextualização apresentamos a globalização, as discussões que são travadas em torno desse tema, incluindo o capitalismo internacional e o impacto da globalização sobre o Estado-nação. Entendemos que a regionalização não acontece somente como resultado do fim da Guerra Fria, mas também – e sobretudo – como movimento de união entre os países para tornarem-se mais fortalecidos e poderem melhor enfrentar a globalização, numa perspectiva tipicamente neofuncionalista, como veremos mais adiante.

1.2.1 A discussão da globalização

A globalização não é um assunto consensual. Diversos autores, entre os quais os mais renomados sociólogos, cientistas políticos, antropólogos, geógrafos, geopolíticos, analistas das relações internacionais e filósofos aportam suas contribuições. Não é de surpreender que trata-se de uma área que desperta tanto interesse e suscita as mais diversas opiniões.

Nenhuma definição sobre globalização é verdade aceita, ou seja, ortodoxia. Joseph Nye define a globalização como "as redes mundiais de interdependência" (2002a, p. 141). Essas redes são referidas não apenas ao econômico, mas também ao político, social, cultural, militar, incluindo a tecnologia, grupos terroristas e ONGs de forma sistêmica. Ainda, segundo Nye, a diferença desta globalização das anteriores é que esta é mais rápida e mais densa. Segundo o autor, ela "é filha tanto da tecnologia como do programa político" (p. 156).

O programa político refere-se às instituições multilaterais promovidas pelos Estados Unidos ao final da Segunda Guerra Mundial, como o Acordo Geral sobre Tarifas Comerciais (GATT), Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), criando um sistema internacional aberto, imbuído de sua ideologia econômico-liberal. Assim, para Nye, "os Estados Unidos têm papel central em todas as dimensões da globalização contemporânea" (*ibid.* p. 156).

Anthony Giddens, a partir de uma visão sociológica, define a globalização como "a intensificação de relações sociais mundiais que unem localidades distantes de tal modo que os acontecimentos locais são condicionados por eventos que acontecem a muitas milhas de distância e vice-versa" (2001, p. 69). Em sua definição, Giddens ressalta as questões de tempo e espaço, cujas noções estão sendo modificadas pela globalização.

A tecnologia e a Internet conectam o mundo todo de forma instantânea e reduzem os custos de comunicação drasticamente, quando não zeram esses custos. Os investimentos em Bolsa de Valores operam de forma coordenada em todo o mundo durante as 24 horas do dia. As transações financeiras são realizadas de forma instantânea e sem o acompanhamento físico da moeda[2].

A transformação do local é um fato. Deve-se estar consciente que qualquer ação em uma comunidade local é influenciada por ações tomadas em outras localidades distantes, sejam elas fluxos financeiros, de caráter administrativo ou de circulação de mercadorias. Por exemplo, os atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, tiveram repercussões no fluxo de turistas mundial, afetando drasticamente a receita financeira dos moradores das mais remotas ilhas gregas ou do Pacífico, devido ao medo de tomar aviões que se instaurou após os atentados.

O fenômeno da globalização constitui um amplo campo de conflitos entre grupos sociais, empresas multinacionais, bancos privados, instituições multilaterais, governos de países, enfim, interesses de dominação de uns e de outros. Esses interesses hegemônicos têm seus pressupostos na globalização, legitimados pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial do Comércio (OMC) e, sobretudo, pelo Consenso de Washington[3], que impôs o liberalismo econômico ou o neoliberalismo como única modalidade de organização da vida econômica de um país em tempos de globalização.

Os pressupostos do liberalismo econômico, contudo, com a crise econômica mundial de 2008-2009[4] estão sendo revistos e o Consenso de Washington, com a

---

[2] Aliás, pelos volumes financeiros transacionados, não haveria dinheiro em espécie no mundo para cobrir um décimo das transações realizadas diariamente. Giddens (1991) afirma que vivemos num sistema de confiança. Ele só funciona enquanto há confiança no sistema. Quando a confiança desaparecer – quando cada um quiser seu dinheiro em espécie em suas mãos por achar que é mais seguro, por exemplo – o sistema financeiro mundial sucumbe.

[3] Consenso de Washington, expressão cunhada pelo economista John Williamson em 1990, designa um mínimo denominador comum de recomendações de políticas econômicas feitas por instituições financeiras baseadas em Washington, Estados Unidos (FMI, Banco Mundial e Departamento do Tesouro Americano), a serem aplicadas especialmente pelos países da América Latina. Essas recomendações, de cunho liberal, eram apenas dez e tornaram-se a doutrina oficial dessas instituições e faziam parte do “receituário” aos países em desenvolvimento com crises econômicas. Estas são: Disciplina fiscal, Redução dos gastos públicos, Reforma tributária, Juros de mercado, Câmbio de mercado, Abertura comercial, Investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições, Privatização das estatais, Desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas) e Direito à propriedade intelectual. (GTN, 2003).

[4] A crise econômica que atingiu o mundo a partir dos Estados Unidos no segundo semestre de 2008 causou, segundo o mega-investidor George Soros, a maior recessão que o mundo passou desde a Segunda Guerra Mundial. Embora a maioria dos países já tenha debelado a crise, no primeiro semestre de 2010 a Europa, já dando sinais de recuperação, voltou a mergulhar na crise devido o alto endividamento e déficit público de seus vários Estados.

intervenção dos governos americano, europeus e de todos os outros países no sistema financeiro-bancário e industrial, perdeu sua legitimidade. Já antes da crise, o Consenso de Washington não gerava consenso, como demonstram as manifestações por ocasião das reuniões do G7 (os sete países mais ricos do mundo) ou da Organização Mundial do Comércio (OMC), em especial as de Seattle (1999), Cancún (2003), Washington (2007) e do Fórum Social Mundial (Porto Alegre, Bombaim e Belém). Essas manifestações demandam novas formas de cooperação, preocupação pelo desenvolvimento sustentável, redistribuição das riquezas, comércio mundial mais justo e abertura das fronteiras dos países ricos para imigração.

Tudo isto permite afirmar que não há consenso sobre a forma atual de globalização. É oportuno lembrar que já antes do Abade Saint Pierre e de Immanuel Kant (2008), que pleiteavam uma "paz perpétua" para uma Europa confederada, se aspirava a eliminação das fronteiras nacionais pela paz, cooperação e uma nova ordem mundial.[5] Contudo, na atual globalização, a dissipação das fronteiras para o econômico-financeiro é o mais marcante.

Há os prós e os contras à globalização (HELD; MCGREW, 2001). No debate acadêmico, os primeiros são chamados de *globalistas* e os últimos de *céticos*[6]. A globalização não é uma moeda de uma face única, mas de duas ou de muitas faces, o que torna a análise mais complexa, pois veem-se elementos de uma globalização inclusiva ou integradora, bem como de uma globalização excludente ou desintegradora. Tal leitura foge do binômio globalização-fragmentação, como explica o sociólogo Renato Ortiz, citado por Haesbaert (2001, p. 24): "Contrapor a globalização à fragmentação é um falso problema. (...) A globalização se realiza através da diferenciação. (...) O *pattern* da civilização mundial envolve padronização e segmentação, global e local".

Contudo, esta visão também não é consensual e o sentimento de fragmentação sobressai. Boaventura de Souza Santos define globalização com este sentido: "um fenômeno multifacetado, com dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas interligadas de modo complexo" (2005, p. 26). O sociólogo português alerta para o fato que a globalização atual que está se consolidando é diferente de outras ditas globalizações já apregoadas ou ocorridas.

---

[5] As obras referidas desses autores são: Kant: *À paz perpétua*. Abade Saint-Pierre: *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa*.
[6] A obra de David Held e Anthony McGrew promove esse debate: *Os prós e contras da globalização*.

Esta globalização – a partir da década de 1980 – "parece combinar a universalização e a eliminação das fronteiras nacionais, por um lado, o particularismo, a diversidade local, a identidade étnica e o regresso ao comunitarismo, por outro" (*Ibidem*, p. 26).

Ou seja, o global interage com o local e o influencia, trazendo aspectos do exterior para a comunidade local, mas, ao mesmo tempo, reforça as características locais, num movimento dialético. A comunidade local, tomando consciência das diferenças – a partir da diferenciação defendida por Renato Ortiz – reage tentando preservar suas características, havendo uma convivência dos diferentes, bem como complementação. Esta é uma visão otimista, pois também é comum verificar o global "englobar" o local.

1.2.2 Globalização como a expansão do capitalismo internacional

Globalização é um fenômeno antigo, mas como é sentido e vivenciado no final do século XX e início do XXI é um fenômeno recente que se iniciou com a expansão da economia, dos investimentos e das finanças pelos quatro cantos do planeta a partir dos anos 1980 e se consolidou nos anos 1990 do século XX. Isto se tornou possível com a liberação dos entraves comerciais, de investimentos diretos e nas bolsas de valores de qualquer país, suportados pelo fantástico desenvolvimento das tecnologias de informação. Este fenômeno tomou proporção tal que as empresas chamadas de transnacionais não reconhecem mais limites e fronteiras para realizar seus investimentos, produzir e vender suas mercadorias e, sobretudo, para realizar seus lucros. A expansão do capitalismo internacional torna-se a característica principal da atual globalização.

O globo inteiro tornou-se, assim, um mercado único para comprar, produzir e vender produtos e, acima de tudo, para fazer o capital financeiro circular. Esta expansão do capitalismo - já prevista por Marx e Lênin[7]como sua necessidade intrínseca - sustentada pelos conceitos teóricos do liberalismo econômico, levantou, também, questões sociais não somente aos países da "periferia", bem como os do "centro"[8] (WALLERSTEIN, 2001). Além disso, gerou questões de identidade nacional

---

[7] As obras desses autores que apontam a necessidade intrínseca de expansão do capitalismo são: *O manifesto comunista* (Marx & Engels, escrito em 1847-88) e *Imperialismo, fase superior do capitalismo* (Lênin, escrito em 1916).

[8] Immanuel Wallerstein com sua obra *Capitalismo histórico e civilização capitalista* (Rio de Janeiro: Contraponto, 2001) apresenta a teoria do sistema-mundo, onde defende que o capitalismo acumula capital para gerar mais capital, com a característica de expansão, resultando em uma mercantilização de tudo: matérias-primas, processos produtivos e mão-de-obra. O acúmulo de capital pelos Estados leva ao fortalecimento militar e

e cultural e o questionamento do lugar da identidade no contexto global (BURITY, 2001).

A deslocalização de milhares de empresas fabris dos países centrais para a periferia em busca de maiores lucros também causou problemas sociais, como o desemprego para esses países. Esse exemplo singelo não tem a intenção de colocar os países do centro como vítimas da globalização, pois de fato eles são os maiores ganhadores, mas de mostrar que a globalização é um fenômeno que traz conseqüências para todos, sejam países do centro ou da periferia. Em maior escala para estes e em menor proporção para aqueles.

Como exposto, a globalização não acontece da mesma forma e na mesma intensidade em todas as áreas e em todos os lugares ou segue os mesmos padrões. Ela não acontece de forma igual para todos, nem atinge a todos diretamente. Porém, há de se ressaltar que ela atinge a todos, direta ou indiretamente. A globalização pode avançar de forma distinta, com intensidade, localizações e campos distintos (HELD; McGREW, 2001).

No que se refere à América do Sul, objeto desta dissertação, o paradigma do Estado desenvolvimentista na década de 1980 e início de 1990 cedeu lugar ao neoliberalismo, variando apenas de maior ou menor intensidade. Países como a Argentina, Venezuela, Peru, Chile, Brasil, além do México, aderiram ao Consenso de Washington, substituindo o pensamento da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), órgão das Nações Unidas, como mecanismo para superar a recessão, as dificuldades econômicas e obter maior inserção internacional. A Argentina é um caso emblemático da radicalidade que adotou as premissas neoliberais. (CERVO, 2001)

O modelo da CEPAL era estruturalista, ancorado no conceito centro-periferia e defendia o desenvolvimento do mercado interno e o desenvolvimento econômico e social endógeno. Já o Consenso de Washington pregava a abertura da economia, a iniciativa privada, o Estado mínimo e a inserção global.

---

a força militar contribui para manter esse sistema centro-periferia. O sistema-mundo, composto pelos países do centro (países ricos), periferia (países subdesenvolvidos) e semi-periferia (países em desenvolvimento) é uma unidade integrada, segundo o autor, cujo propósito é a expansão capitalista, onde os ganhos ficam com os países centrais e as perdas com os periféricos. A ascensão de determinadas áreas traz novos rearranjos geopolíticos, não modificando o *status quo* de centro-periferia, segundo Wallerstein (2001). Para o autor, é um mito pensar que todo capitalista deseja o livre comércio. Se forem competitivos, aceitam. Porém, se não o forem, pedirão ações ao Estado para limitar o livre-comércio internacional ou pedirão subsídios. Assim, para Wallerstein, o Estado é um ator importante na manutenção do capitalismo. A taxação é um meio para que o Estado tenha recursos suficientes para gerir sua administração e socializar as perdas dos capitalistas.

Desse modo, a globalização é, antes de tudo, um fenômeno do capitalismo global, pois não somente empresas dos países do centro, mas também do Brasil, China, Índia, Rússia, México, entre outros, tornaram-se empresas globais. Essas empresas não vêm mais o perímetro da fronteira nacional como o seu limite de crescimento e expansão.

O geógrafo Rogério Haesbaert amplia a discussão, corroborando com esta tese:

> A globalização contemporânea é vista antes de tudo como um produto da expansão cada vez mais ampliada do capitalismo e da sociedade de consumo, acarretando uma crescente mercantilização da vida humana, que teria atingido níveis inéditos na história. Numa sociedade moldada pelo fetichismo da mercadoria, dominada pela lógica contábil em que tudo é transformado em grandezas abstratas, passível de ser comprado e vendido, fica difícil de imaginar a manifestação de culturas ou "civilizações" com distintos padrões de organização e sociabilidade. É inerente à lógica do capitalismo expandir-se tanto em profundidade, reordenando espaços já consolidados (destruindo territórios, ou seja, desterritorializando grupos sociais), quanto em extensão, incorporando constantemente novos territórios (ou seja, se reterritorializando). (HAESBAERT, 2002, p. 13-4)

A gestão econômica e financeira tornou-se difícil para os governos locais, ou melhor, tornou-se impossível manter sob controle o fluxo de mercadorias, serviços e, principalmente, o fluxo financeiro. Held e McGrew, no entanto, alertam que a globalização não pode ser compreendida apenas pelo lado econômico. Trata-se de um fenômeno de uma amplitude muito maior:

> Reduzir a globalização a uma lógica puramente econômica ou tecnológica é tido como profundamente equivocado, pois desconhece a complexidade intrínseca das forças que moldam as sociedades modernas e a ordem mundial. (2001, p. 18).

A análise mais ampla da globalização toma em consideração, além daqueles mencionados acima, um conjunto de processos inter-relacionados que atuam em todos os âmbitos do poder social, militar, político e cultural.

Assim se posiciona o Grupo de Lisboa (grupo de estudiosos da globalização na Universidade de Lisboa), citado por Souza Santos:

> A globalização é uma fase posterior à internacionalização e à multinacionalização porque, ao contrário destas, anuncia o fim do sistema nacional enquanto núcleo central das atividades e estratégias humanas organizadas. (2005, p. 26).

Isto significa que o Estado-nação não é mais uma entidade totalmente independente que pode tomar suas ações e desenvolver suas políticas

independentemente do mundo exterior. Na atual fase da globalização isto parece não ser mais possível. O Estado-nação está inserido em um vasto e complexo sistema interconectado. Suas decisões de política interna, especialmente as econômicas, devem levar em conta o mundo externo e são, ao mesmo tempo, amplamente influenciadas por este.

Segundo o especialista argentino em globalização e integração regional, Carlos Nahuel Oddone (2008), em tempos de globalização, muitos Estados nacionais fizeram opção política pela integração regional, havendo uma relação macro (o global) e micro (o local).

1.3 O ENFRAQUECIMENTO DO ESTADO-NAÇÃO E O FORTALECIMENTO DA INTEGRAÇÃO POR MEIO DE BLOCOS REGIONAIS

Com a globalização, bem como com os processos de integração regional, o papel do Estado-nação está sendo redefinido. Não se sabe ainda qual será seu real papel ou o que será feito dele. Arturi (2009) postula que o Estado nacional está tendo suas prerrogativas diminuídas pela globalização, bem como pelos regimes internacionais, movimentos da sociedade civil (ONGs), pelas multinacionais, e, acrescentamos, pela integração de blocos regionais.

Neste sub-capítulo analisamos o declínio do modelo de Estado nacional moderno, westfaliano, como unidade soberana em um sistema anárquico (HERZ, 1997) em favor de bloco e integração regional. Ou seja, defendemos que o Estado abdica parcialmente de sua soberania para tornar-se mais forte e competitivo em grupo. Contudo, o Estado-nação, ainda possuidor de papel importante em tempos de globalização e de integração regional, possui uma história. E para melhor entender seu papel, sua mutação e as novas dinâmicas geopolíticas deste final do século XX e início do XXI, julgamos importante fazer um breve resgate histórico.

1.3.1 O Estado moderno

Fruto do fim da era feudal, os Estados modernos surgiram na Europa a partir do século XVI. Os Tratados de Paz da Westfália, na atual Alemanha, em 1648, foram um marco importante na formação do Estado moderno. Eles puseram fim à Guerra dos Trinta Anos (guerras religiosas) e selaram a separação entre Igreja e Estado, proporcionando ao Príncipe, ou ao governante, a possibilidade de escolher a religião de seu território. Amparado pelo direito ao monopólio do uso da violência

(força coercitiva) e gozando da legitimidade pela lealdade ou pelo consentimento de seus cidadãos, o Estado moderno consolidou-se como o principal tipo de governo político em todo o globo (HELD; McGREW, 2001).

No entanto, segundo Charles Tilly, pelos anos 1000 não se poderia dizer que a forma do Estado moderno, tal como conhecemos hoje, iria vingar. "Países como a Alemanha, Rússia ou Espanha, não existiam como entidades coerentes" (TILLY, 1996, p. 49). Na época, um mesmo território era coberto por um império (o germânico, por exemplo), recoberto por uma cidade-estado e por uma instituição supranacional (os Estados do Sacro-Império Romano, por exemplo). Este fato nos lembra que a atual governança em diversos níveis, fruto das integrações regionais e regimes internacionais, não é algo estranho ou inédito.

A contribuição de Max Weber no final do século XIX e início do século XX foi de importância ímpar na consolidação teórica do Estado moderno. Weber (1991; 2002) concebe o Estado moderno somente quando este possui em suas mãos o controle legal do uso da força para manter a ordem e a coesão territorial e a centralização da administração através de uma máquina administrativo-burocrática. Esta burocracia, segundo Weber, deve ser formada por pessoas selecionadas com base em méritos pessoais, ou seja, profissional certificado e examinado publicamente e pronto para o posto e carreira.

Com relação ao capitalismo, a burocracia é traduzida como trabalho racional em vista do lucro. Ao Estado, ela é instrumento de governabilidade e de perpetuação de poder. O Estado moderno, para Weber, sob a liderança de uma pessoa, controla todos os meios de organização política, embora não seja de sua posse. Assim, faz-se uso do sistema viário, armas, veículos, armazéns, edifícios administrativos, prisões, mas esses meios não pertencem ao líder ou governante. Há, portanto, uma separação, no Estado moderno, entre meios organizacionais do Estado e posse desses meios. Em outras palavras, o governante não se apropria, como sendo sua possessão pessoal, do aparato de bens materiais do Estado.

Esta dominação política, ainda segundo Weber (1991), pressupõe a existência da burocracia. Contudo, é necessário um corpo de leis para que haja a burocracia. Para o sociólogo, o Estado moderno não pressupõe a democracia, mas a burocracia sim, através de sua racionalidade.

A racionalidade do Estado moderno passa pelas causas jurídica, política e econômica, e não por apenas um único desses elementos. Por sua vez, a racionalidade jurídica é a causa de expansão da economia e não do seu surgimento.

Deste modo, há uma relação funcional entre Direito racional e capitalismo. Esta relação contribui para a estabilidade e, assim, aumenta as condições de negócios. Ou seja, a estabilidade jurídica contribui para a racionalidade econômica, pois implica, também, na previsibilidade, planejamento que, por sua vez, leva ao desenvolvimento do capitalismo[9].

Assim, a racionalidade do Estado moderno, englobando a burocracia e, sobretudo, o Direito, é responsável pelo funcionamento da economia capitalista. Tendo segurança jurídica, o capitalismo encontra terreno fértil para se desenvolver. Portanto, segundo Weber (1991; 2002), o Estado moderno se caracteriza como sendo a conjunção de dois fatores fundamentais: Direito formal e Burocracia.

Da mesma forma, Charles Tilly (1996) enfatiza as conseqüências do capitalismo e do surgimento do Estado nacional. Para o autor, capitalismo e Estado são dois processos inter-relacionados que foram hegemônicos nos últimos séculos. Tilly (*ibid.*, p. 63-78) trabalha com as variáveis capital e guerra – dito de outra forma, a coerção -, para explicar esta relação e a continuidade do Estado, pois sempre houve comerciantes (capital) e acumuladores de capital e exércitos (a guerra) e acumuladores de coerção. Para o autor, um não vive sem o outro: o Estado precisa de capital e os comerciantes precisam de proteção. Assim, os concentradores de coerção se aliam com os concentradores de capital (nas cidades) e com esta aliança, entre cidades com alta concentração de capital e estas com territórios adjacentes. Ou seja, capital e território dão início ao Estado moderno. E este se mantém com a institucionalização de uma força armada sustentada pela arrecadação de impostos. Segundo Tilly, ambos - força armada e impostos – são as forças do Estado moderno.

Tilly (1996) define Estado como uma instituição que aplica a coerção dentro de um território e está acima de outras organizações.[10] Estas se desenvolvem como

---

[9] Neste sub-capítulo estamos analisando o declínio do modelo de Estado nacional moderno, westfaliano, em favor de bloco e integração regional. Ou seja, defendemos que o Estado abdica parcialmente de sua soberania para tornar-se mais forte e competitivo em grupo. Contudo, Weber demonstra que capitalismo e Estado nacional caminham de mãos dados, sendo a racionalidade um dos principais elementos que os une. Se é assim – Weber chegou mesmo a estabelecer uma relação de causalidade -, isto significa que o capitalismo também terá o mesmo destino, ou seja, o enfraquecimento? E se for assim, em favor ou em benefício de que? Bernal-Meza (2008) afirma que a regionalização é a alternativa à globalização.

[10] Os Estados foram por mais de cinco mil anos as organizações mais extensas e mais poderosas do mundo. Ainda segundo Tilly (1996), por alguns milênios, os Estados eram cidades-estado governadas por um sacerdote. As cidades surgiram em cerca de 6.000 a.C. Mais tarde, "mais ou menos 2.500 a.C. algumas cidades da Mesopotâmia [...] estabeleceram impérios governados por guerreiros e mantidos pela força e pelos tributos" (Ibid., p. 46). Em troca, os governantes davam proteção aos habitantes. Para Tilly, "os Estados sempre se desenvolvem a partir da luta pelo controle de território e população" (Ibid., p. 49). Com Alexandre O Grande

conseqüência não planejada dos esforços dos dirigentes em obter recursos e homens necessários para a guerra. Assim, a tese de Charles Tilly assevera que o Estado é o resultado de capital e da guerra.

Já a concepção territorial de nação serviu a propósitos do capitalismo expansionista e a criação do Estado nacional legitimou a ideologia da classe dominante. A construção do Estado-nação é alinhavada pelas elites que fabricam uma identidade nacional que, no caso específico do Brasil, foi calcada sob os moldes europeus. De mesmo modo, a construção da memória nacional brasileira foi forjada sobre a ideia de harmonia, consenso da nação e despolitização. As bases da nação brasileira foram produzidas romanticamente sendo a grandeza natural e a exuberância as bases da construção da identidade nacional brasileira. Exemplos desse argumento são as retratações da Primeira Missa, do Grito do Ipiranga e das diversas configurações do índio.

1.3.2 Fragmentação e enfraquecimento do Estado-nação

A ordem internacional moderna baseia-se na soberania territorial, na igualdade formal entre os Estados, na não-intervenção interna em assuntos de outro Estado e no seu reconhecimento internacional. Isto deu ao Estado moderno um aparato jurídico, de garantias e de *status* perante a comunidade internacional. Com a globalização, entretanto, este conceito de Estado-nação está em mutação, conforme argumentam Held e McGrew:

> O Estado transformou-se numa arena fragmentada de formulação de decisões políticas, permeada por redes transnacionais (governamentais e não governamentais). [...] O vínculo exclusivo entre o território e o poder político rompeu-se. [...] Novas instituições internacionais e transnacionais têm vinculado Estados soberanos e transformado a soberania num exercício compartilhado de poder. (2001, p. 31).

Tudo indica que este postulado de Held e McGrew é a nova configuração do Estado-nação moderno. Seu papel está sendo reconfigurado e seu poder político,

---

desaparece o sistema de Cidades-Estados da Grécia e a Democracia ateniense. A filosofia política nasce em Atenas e por quê não no Egito, na China ou na Índia? Em Atenas havia os homens que eram considerados cidadãos e eram iguais do ponto de vista político. Possuíam direito igual de voz e voto nas assembléias e discutiam temas que interessavam a todos como, por exemplo, a segurança (interna e externa) e a administração da cidade. A democracia ateniense, com suas limitações, era uma espécie de organização política que foi semelhante às cidades do centro e norte da atual Itália dos séculos XIX e XV que viviam em guerra entre si.

Os habitantes tornaram-se cidadãos, não apenas os grandes proprietários de terra, mas todos os homens livres. O poder não pertencia a ninguém, mas a um conjunto amplo de cidadãos. Todos eram considerados capazes de exercer função pública que era realizado por sorteio. As assembléias eram sempre um poder constituinte e a ordem era dada pelos próprios cidadãos.

econômico ou militar redefinido ou compartilhado por blocos regionais[11], ONGs nacionais e transnacionais (Greenpeace, WWF e milhares de outras), organismos multilaterais (ONU, FMI, Banco Mundial, OIT, FAO), agências de cooperação, polícia internacional (Interpol), crime organizado internacional, rede de terrorismo internacional, acordos entre países e organismos multilaterais (OMC), e muito mais.

Kenichi Ohmae (1999), a partir de um ponto de vista puramente econômico, defende o fim do Estado-nação em favor de Estados-regiões como forma menos burocrática e mais ágil de vencer a acirrada competição na era da globalização. Para autor, a regionalização seria a melhor maneira de respeitar e valorizar a vocação econômica das regiões.

Esta tendência de organização política internacional, na qual grupos de países se integram em vista de fins comuns, chamamos de regionalização ou regionalismo. E quando províncias ou estados que formam uma federação se unem em acordos transnacionais, chamamos de acordo sub-regional (Bernal-Meza, 2008).

Souza Santos corrobora o exposto acima, observando que, diferentemente da onda de globalização ocorrida no final do século XIX que "contribuiu para o fortalecimento do poder dos Estados centrais (Ocidentais), a atual globalização produz o enfraquecimento dos poderes do Estado" (2005, p. 16-7).

O sociólogo Bob Jessop (1995) explica o enfraquecimento do Estado por meio de três tendências:

(i) a desnacionalização do Estado (um esvaziamento do aparelho do Estado em níveis nacional e internacional, tanto territorialmente quanto funcionalmente);
(ii) a desestatização dos regimes políticos (despolitização da função do Estado pela passagem de governo – *government* – para governança – *governance*, na qual o Estado seria uma grande agência reguladora, governando em parceria com as organizações governamentais, para-governamentais e não-governamentais); e, por fim, uma tendência para
(iii) a *internacionalização* do Estado nacional (visto a importância estratégica e a relevância do impacto do internacional sobre o Estado nacional).

Apesar da dita perda de centralidade do Estado como resultado da globalização e da organização da sociedade civil internacional, a centralidade do Estado como ator transnacional é, ainda, atual, defende Grugel (2002). Neste aspecto, alguns reparos devem ser feitos, segundo o autor. Primeiro, a sociedade

---

[11] Dentre os principais blocos regionais atuais, destacamos os seguintes: União Européia (UE, em vigor desde 1957), Associação de Nações do Sudeste Asiático (ANSEAN, sigla em inglês, em vigor desde 1967), Mercado

civil é o Estado, pois é parte do Estado e, portanto, não enfraquece o Estado; segundo, não se pode imaginar Estado democrático sem a construção da cidadania, políticas sociais, incluindo a redistribuição econômica e a proteção dos direitos de todos os cidadãos; e por fim, o transnacional não é separado do nacional. Ou seja, o Estado não desaparece com os grupos transnacionais, mas acontece um multilateralismo complexo, onde o Estado deve relacionar-se com atores diversos.

Nesta mesma direção, Pereira, Becard e Biscaia de Lacerda (2010) advertem que

> Mesmo que a globalização tenha avançado nos aspectos econômico, tecnológico, cultural e lingüístico, os estados territoriais, do ponto de vista político-militar, ainda se mantêm como mais importantes, se não as únicas, autoridades efetivas. (2010, p. 9)

Portanto, verificamos que, com relação ao papel do Estado-nação, não há unanimidade se há perda da centralidade do mesmo, mas a literatura em geral é tendente a afirmar que sim. Diante desse quadro, torna-se pertinente que o Estado-nação moderno está em plena fase de reconfiguração de seu papel e passa por uma séria crise de identidade. E para fazer frente aos desafios da globalização, o compartilhamento da soberania com um grupo de países em uma dada região, através da integração regional, tornou-se a forma mais viável para os países enfrentarem a globalização, especialmente seu viés econômico.

Neste sub-capítulo analisamos o declínio do modelo de Estado nacional moderno, westfaliano, em favor de blocos e da integração regional. Ou seja, defendemos que o Estado, ainda central na organização político-economico-social de uma nação, abdica parcialmente de sua soberania para tornar-se mais forte e competitivo em agrupamento regional. De fato, segundo Vizentini, “a globalização tendeu a materializar-se como regionalização” (2006, p. 15). A regionalização, por sua vez, torna-se possível com o surgimento de potências e lideranças regionais, como veremos a seguir no próximo capítulo desta dissertação.

Comum do Sul (Mercosul, em vigor desde 1991), Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, em vigor desde 1992) e União das Nações Sul-Americanas (UNASUL, em vigor desde 2008).

CAPÍTULO 2: POTÊNCIA, LIDERANÇA E INTEGRAÇÃO REGIONAL

O mundo pós-Guerra Fria é constituído por uma vasta rede de poder, onde política, economia, sociedade e cultura estão entrelaçados. Neste contexto, a liderança política regional não acontece isoladamente, mas levando em consideração a nova configuração geopolítica mundial, sendo os processos de integração e cooperação regional seus principais vetores.

Segundo Andrew Hurrell (2007), alguns vultos proeminentes, incluindo o político Winston Churchill ou o estudioso Walter Lippmann, já favoreciam uma ordem mundial construída em torno de esferas de responsabilidades regionais. Diferentemente dos tempos de Churchill e Lippmann, os atuais problemas mundiais sobrepujaram as estruturas e a capacidade de resolução das tradicionais potências e novos arranjos são demandados. O arranjo de liderança e de integração regional parece ser uma resposta adequada aos atuais problemas mundiais, bem como parece constituir uma nova ordem mundial.

A corrente principal das Relações Internacionais não tem dado muita atenção ao estudo das regiões e blocos regionais. Conforme Hurrell (*Ibid.*), as teorias de estudos regionais ou regionalização fizeram pouco mais do que analisar o caso da União Europeia de uma forma mais sofisticada.

Contudo, com o fim da Guerra Fria e com a globalização, o regionalismo surge como um campo de estudo promissor, sendo realizados diversos estudos nesta área.[12]

O objetivo deste capítulo é realizar uma revisão da literatura a respeito de potência regional, liderança regional e regionalismo manifestado por meio da integração regional.

---

[12] A título de ilustração, mencionamos alguns estudos sobre o novo regionalismo: Louise Fawcett e Andrew Hurrell (ed.), *Regionalism in world politics* (Oxford: Oxford University Press, 1995); Andrew Gamble e Anthony Payne (ed.), *Regionalism and world order* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1996); Edward D. Mansfield e Helen V. Milner, 'The new wave of regionalism', *International Organization* 53: 3, 1999, pp. 602–608; Björn Hettne, András Inotai e Oswaldo Sunkel (ed.), *Globalism and the new regionalism* (Basingstoke: Macmillan, 1999); Mary Farrell, Björn Hettne e Luk van Langenbove (ed.), *Global politics of regionalism: theory and practice* (London: Pluto, 2005); Amitav Acharya e Alistair Ian Johnston (ed.), *Crafting cooperation: regional international; institutions in comparative perspective* (Cambridge: Cambridge University Press); Joseph S. Nye, *Peace in parts: integration and conflict in regional organization* (Boston: Little, Brown, 1971); Walter Mattli, *The logic of regional integration: Europe and beyond* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999); Finn Laursen (Ed.). Comparative regional integration: theoretical perspectives. Ashgate: Aldershot, Hamps. / Burlington, VT, 2004.

2.1 LIDERANÇA REGIONAL E REGIONALISMO

Liderança regional é uma nova configuração política do mundo, tornada possível após a Guerra Fria ou a bipolaridade. Nesta configuração havia de um lado os Estados Unidos e de outro a União Soviética. Cada uma dessas potências possuía sua área de influência política e de controle, não havendo espaço para o surgimento de líderes ou potências regionais.

2.1.1 Fundamentos teóricos da liderança regional

A partir desta nova configuração geopolítica mundial, onde as duas antigas superpotências não detinham mais condições de controlar todo o globo, desenvolveu-se um novo campo de estudo dentro das Ciências Sociais: os estudos regionais. A partir desse novo campo, com suas novas feições, iremos buscar definições para potência regional e liderança regional, o que constitui uma potência regional, bem como confrontar esses elementos com a atuação brasileira no cenário sulamericano. Este novo campo se distingue dos estudos anteriores dos anos 1950, 1960 e 1970 do século XX, tais como América Latina, África, Ásia, Países em Desenvolvimento, Subdesenvolvidos, Desenvolvidos, Teoria da Dependência, Terceiro Mundo, entre outros.

Um líder regional é antes de tudo uma potência regional (BUZAN, 2004). Contudo, o oposto nem sempre é verdadeiro, ou seja, uma potência regional não é necessariamente um líder regional. Para que uma liderança exista, é necessária a aceitação desta liderança pelos liderados. Esta questão, ao mesmo tempo importante e problemática ao Brasil em seu contexto regional, será analisada adiante.

Escolhemos a definição de Barry Buzan sobre potências regionais, que assim as define:

> São Estados cujas capacidades representam dados fundamentais para o equilíbrio de uma região, mas que não exercem papel sistêmico relevante; a importância regional desse tipo de potência permite que sejam capazes de atuar como mediadoras entre o plano internacional e a sua zona imediata de influência.(BUZAN, 2004 *apud* ALSINA Jr, 2009, p. 177).

Buzan e Waever (2003) vêem no cuidado da segurança regional, ou seja, no equilíbrio da região, a principal tarefa do líder. Para os autores, os conflitos são, na sua maioria, intra-regionais ou mesmo dentro de um país, que são os conflitos

étnicos. Pelo fato da teoria realista clássica das relações internacionais não explicar adequadamente o novo fenômeno do regionalismo e das lideranças regionais, Buzan e Waever em sua obra *“Regions and Powers: The structure of international security”* (2003), desenvolvem a teoria do Complexo de Segurança Regional. Esta teoria distingue três tipos de potências:

(i) A Super Potência (SP): deve possuir poder militar de primeira grandeza, tanto convencional como nuclear, com uma economia condizente, capaz de sustentar este poder. A SP deve, ainda, possuir capacidade de proteção global e legitimidade, ou seja, ser reconhecida pelos demais países. Segundo os autores, no início do século XXI, somente os Estados Unidos detêm tal posição.

(ii) A Grande Potência (GP): distingue-se de uma Potência Regional pelo fato de ter o potencial de ter o *status* de SP no curto e médio prazo, bem como pelo fato de poder operar em mais de uma região. Os autores mencionam a França, a Grã-Bretanha, a Alemanha, a Rússia, a China e o Japão como países detentores desse status.

(iii) A Potência Regional (PR): distingue-se pela estrutura polar de um Complexo Regional de Segurança e seu alcance não ultrapassa o plano regional e tem pouca influência no plano global. Exemplos desse nível de potência são: o Brasil, a Índia, África do Sul, Turquia, Arábia Saudita, Irã, entre outros.

Nenhuma GP hoje possui aspiração ao *status* de SP (como é o caso dos países da UE ou a própria UE) ou possuem as capacidades que tal *status* exige (caso da Rússia e China).

Na perspectiva de Buzan e Waever (2003), o regional se caracteriza, hodiernamente, como o local do conflito e da cooperação. A maioria dos conflitos se dá no âmbito regional, o que aumenta a importância estratégica das potências regionais. As PRs se constituem, assim, em pólos da estrutura regional, aumentando a autonomia da periferia e diminuindo o poder disciplinador da SP (PIPPIA, 2009). As PRs e as GPs ganham margem de ação e buscam transformar estas janelas de oportunidade em vantagens mais permanentes. Exemplo disso é o programa nuclear do Irã, o Plano Estratégico de Defesa do Brasil, a expansão de influência da China na África e Ásia Central ou a incursão da Rússia na Geórgia. Estes são alguns exemplos para entender como as margens de manobras proporcionadas com o fim da Guerra Fria puderam ser aproveitadas e transformadas em vantagens mais permanentes. O Brasil é um dos países que mais soube aproveitar o momento e

conquistou maior relevância no tabuleiro regional, bem como internacional. Nas palavras do presidente francês, Nicolas Zarkosy, “um Brasil poderoso é um elemento de estabilidade para o mundo” (LA NACIÓN, 2008).

Frente a incapacidade ou falta de vontade (Pippia, 2009) da SP e das GPs de manter a estabilidade e a ordem, observa-se que a SP e as GPs delegam às PRs a função de promover e serem garantes da estabilidade e segurança em suas respectivas áreas regionais. Este “chamado” a um maior protagonismo regional vislumbra-se como a nova tendência da geopolítica mundial e reforço ao regionalismo.

Como afirmado acima, o mundo vive uma nova configuração geopolítica e o Brasil está se posicionando para melhor tomar proveito desse novo momento. Desde o final da Guerra Fria em 1989[13], os Estados Unidos assumiram uma posição predominante e isolada no mundo (HURRELL, 2006; VIZENTINI, 2008; GRAZIANI, 2009; FIORI, 2010). No entanto, no limiar do século XXI alguns países emergentes – Brasil, China, Índia, Rússia, África do Sul, Egito, México, para mencionar alguns - abancaram maior influência no cenário regional e mesmo mundial. Esses países são chamados de potências regionais (NOLTE, 2007; BUZAN; WAEVER, 2003). Essa nova configuração no tabuleiro mundial de nações abre espaço para especulações sobre uma nova ordem mundial e um novo equilíbrio de poder entre as nações. Huntington (1999) defende que o século XXI será o século verdadeiramente multipolar, passando por um período de transição de cerca de duas décadas de uni-multipolarismo, já iniciado no final do século XX.

O regionalismo, segundo Nolte (2006), favorece o aparecimento de potências regionais, bem como conflitos para o exercício desta liderança e dificulta a governança global pela fragmentação e disputa de poder (NIC/ISS, 2010).

2.1.2 O que constitui uma potência e liderança regional?

O sociólogo alemão radicado nos Estados Unidos, Amitai Etzioni (1965), postula que em todo processo de integração deve haver uma forte liderança de um ou dois países ou de um eixo para viabilizar o processo de integração.

Todavia, se intentamos estudar a possível liderança brasileira na integração regional sulamericana, precisa-se saber preliminarmente o que é e em que consiste uma liderança ou uma potência regional. Ou seja, como se constitui o poder regional

e o que é necessário para que um país se torne uma potência regional e detenha hegemonia sobre um grupo de países ou uma região.

O poder regional está estruturado dentro de uma hierarquia de distribuição de poder mundial. Segundo Nolte (2006), não existe uma hierarquia de poder global único, mas um sistema sobreposto de poder global, regional e mesmo subregional. A diferença entre uma potência regional e uma global reside na capacidade de projetar poder, ou seja, influência: uma no nível de sua região com pequeno alcance global; a outra em várias regiões e globalmente.

É reconhecido o *status* de potência regional a todo país que exerce poder ou influência sobre um grupo de países ou uma região e quando esses países reconhecem seu poder. Uma liderança é legitimada quando esta região aceita esse país como líder.

O relatório do National Intelligence Council (NIC, 2004) dos Estados Unidos afirma que o crescimento econômico, o número de habitantes, o acesso a tecnologias avançadas e os recursos militares são os critérios determinantes para a classificação de potência emergente. Grosso modo, a literatura (FLEMES, 2007, 2007a; HURRELL, 2007; MALAMUD, 2009; NOLTE, 2006, 2007; VIEIRA, 2006; VIZENTINI, 2006) define uma potência regional como o país que possui vantagens relevantes com relação aos seus vizinhos em termos populacionais, riqueza nacional (Produto Interno Bruto) e poder militar (meios militares). Os outros fatores são decorrentes destes, como mostra Neumann (1992) ao definir uma potência regional, como sendo: parte de uma região geográfica bem delimitada; possui capacidade de enfrentar uma coalizão de Estados na região; possui grande influência em assuntos da região; e exerce um papel importante não somente em esfera regional, mas também global.

Já para o pesquisador alemão Detlef Nolte (2006, p. 16-18), os critérios para se reconhecer uma potência regional são quando este país (o líder) é capaz de: (i) agregar poder: convencer um número suficiente de países da região para seu projeto hegemônico; (ii) compartilhar poder com os países menos poderosos da região; (iii) possuir recursos materiais (militares, econômicos, demográficos), institucionais (políticos) e ideológicos para uma projeção de poder na região; (iv) exercer efetivamente grande influência em assuntos da região; e (v) comprometer-se com uma estratégia de longo prazo em vista de criar uma institucionalidade regional.

---

[13] Paulo F. Vizentini (2008) considera o final da Guerra Fria em 1987 com os acordos Reagan-Gorbachov. Nesta

Neste último item, o autor ressalta a necessidade das instituições. O líder deve possuir capacidade de criar compromissos que sejam mantidos no decorrer do tempo, por meio de instituições sólidas, independentemente das mudanças de governos. E corroborando Buzan e Waever (2003), Nolte destaca que a potência regional deve possuir os meios para definir a estrutura do complexo de segurança regional.

Outro estudioso alemão da América Latina e mais especificamente do Brasil, Daniel Flemes (2007), define uma potência e liderança regional por meio de quatro critérios essenciais: formulação do desejo de liderança, posse dos recursos de poder necessários para a liderança, emprego de instrumentos de política internacional e aceitação de seu papel de líder pelos países liderados.

No capítulo 4 desta dissertação, confrontaremos e analisaremos estes critérios de definição de uma potência e liderança regional com a realidade e prática brasileira. Por ora, é nosso intento apenas delinear os melhores conceitos da literatura sobre potência e liderança regional.

2.2 A INTEGRAÇÃO REGIONAL

Com o fim da Guerra Fria, a bipolaridade e a intensificação da globalização, o mundo vive uma nova configuração geopolítica e o regionalismo faz parte dessa nova configuração. Dentro do processo de regionalização e do regionalismo, a integração regional é o principal fenômeno que abrange o marco teórico do regionalismo (HURRELL, 1995). A União Europeia (UE) é o bloco mais bem sucedido e que atingiu o mais alto nível de integração dentre os quase 200 blocos de integração e cooperação que existem mundo afora. Já a União das Nações Sulamericanas (Unasul), um bloco de integração regional ainda embrionário, talvez possa usufruir de experiências do bloco europeu, mas deve encontrar suas próprias respostas às suas necessidades e dificuldades no processo de integração.

Os estudos sobre a integração regional iniciaram-se no entre-guerras, na década de 1930, com David Mitrany (1933). As pesquisas da integração ganharam impulso com o surgimento da Comunidade Econômica Europeia (CEE), hoje União Europeia (UE). Na medida em que a CEE foi se desenvolvendo e ganhando

dissertação nós consideramos o fim da Guerra Fria com a queda do Muro de Berlim em 9 de novembro de 1989.

importância, os estudos da mesma forma desenvolveram-se. Apareceram, na sequência, os estudos de Karl Deutsch e Amitai Etzioni.

Neste sub-capítulo são abordadas sucintamente as teorias da integração regional, sendo destacadas as teorias funcionalista, neofuncionalista, institucionalista e intergovernamentalista por terem maior aplicabilidade para explicar a formação da Unasul. Além das teorias e seus fundamentos teóricos, é abordada a integração através da formação de blocos regionais. Este item é exemplificado com o *case* de dois blocos: a União Europeia e o Mercosul. O primeiro por ser o bloco que atingiu o mais aprofundado nível de integração dentre todos e o segundo por ser, juntamente com a Comunidade Andina de Nações (CAN), a base da formação da Unasul e por apresentar condições socioeconômicas e geopolíticas semelhantes às da Unasul, além do fato do Brasil ser um dos líderes do Mercosul.

2.2.1 Aportes teóricos da integração regional

Recorre-se às teorias para compreender um fenômeno e para simplificar ou tornar palatável o que é complexo. A Sociologia histórica e as Relações Internacionais oferecem seu aporte teórico para compreender o fenômeno da integração regional, central nesta nossa dissertação.

Uma definição de integração comumente aceita pela literatura é a de Ernst Haas (1958, p. 16), na qual o autor define integração como o processo em que atores políticos em diferentes e distintos âmbitos nacionais são persuadidos a mudar sua lealdade, expectativas e atividades políticas para um novo centro, cujas instituições possuem ou demandam jurisdição sobre os Estados-nacionais existentes anteriormente. Esta definição de integração regional, segundo Diez e Wiener (2009, p. 2), inclui um processo social – a mudança de lealdade – e um processo político – a construção de novas instituições políticas. Pelo fato da definição de Haas abarcar os aspectos sociológicos e políticos do processo de integração, consideramos a mesma basilar em nossa dissertação. Entendemos que todo processo de integração comporta em si – é intrínseco e é ao mesmo tempo condição necessária para sua concretização – aspectos sociais e políticos. A integração impulsionada apenas pelo aspecto comercial não é reconhecida como tal nesta dissertação.

Diez e Wiener (2009, p. 7), baseados na integração europeia, destacam três fases da teoria da integração, destacando a temática dominante em cada uma dessas fases, com seus respectivos períodos históricos e as principais categorias teóricas usadas (ver quadro 1 abaixo). A primeira fase é de explicação e

compreensão do processo – europeu – de integração; a segunda é uma fase analítico-descritiva; e a última os autores definem como crítico-construtivista. Os autores não abordam uma fase anterior à primeira que eles chamam de proto-período normativo caracterizado pelo funcionalismo e neofuncionalismo.

Fases	**Quando**	**Principais temas**	**Categorias teóricas**
Explicando a integração	A partir de 1960	Como os resultados da integração podem ser explicados? Por que acontece a integração europeia?	Liberalismo, realismo, neorealismo.
Analisando a governança	A partir de 1980	Que tipo de sistema político é a UE? Como podem os processos políticos na UE serem descritos?	Governança, política comparativa, análise política.
Construindo a integração (da UE)	A partir de 1990	Como e com quais conseqüências sociais e políticas se desenvolve a integração? Como são conceitualizados a integração e a governança? Como estas devem ser?	Construtivismo social, pós-estruturalismo, economia política internacional. Teoria política normativa. Abordagens de gênero.

QUADRO 1 - FASES DA TEORIA DA INTEGRAÇÃO
FONTE: DIEZ, T.; WIENER, A. (2009). Traduzido e adaptado pelo autor.

Já para Dougherty e Pfaltzgraff Jr. (1990, p. 431-2), é possível estudar o campo da integração política regional essencialmente baseado em dois pilares teóricos: (i) um sistema político ganha e mantém coesão por causa dos valores comuns compartilhados entre seus membros e do acordo sobre a estrutura do sistema baseado no consenso, havendo procedimentos e estrutura onde as questões são resolvidas; e (ii) um sistema de integração política se mantém coeso baseado na presença ou ameaça da força (poder coercitivo).[14]

Esses dois pilares estão englobados em duas vertentes teóricas: o realismo e o idealismo. Segundo Mariano e Mariano (2002), na primeira tem-se o Estado como ator central com interesses definidos de forma racional, sendo constantes, caracterizado pela luta pelo poder. “As conseqüências das opções tomadas são avaliadas tendo em conta os custos e benefícios para o alcance de um objetivo” (*Ibid*., p. 49). Ou seja, é a ótica do Estado-cêntrico nas relações internacionais que faz escolhas racionais em busca da maximização de seus objetivos. A integração regional concebida sob esta ótica não cria instituições supra-nacionais, tem dificuldade para contemplar a cooperação e a aceitar novos atores, como ONGs, entidades de classes, nas relações internacionais e no processo de integração regional.

[14] O poder coercitivo e seu impacto, incluindo na integração política, é discutido na Sociologia de Ralf Dahrendorf, em suas obras *Class and Class Conflict in Industrial Society* (1959) e em *Essays in the Theory of Society* (1959).

Na segunda vertente, a idealista, a cooperação entre Estados é incentivada como meio de minimizar os conflitos. A integração regional é vista como forma de cooperação entre Estados, na qual os entes nacionais se unem para tornarem-se, em conjunto, mais fortes. Esta vertente permite traçar objetivos comuns e constituir normas e estruturas (institucionalização) comuns. No entanto, há de ressaltar que a integração regional vai além da cooperação, pois cria normas e instituições comuns.

A corrente idealista não descarta o Estado-nação como principal ator das relações internacionais, mais aporta relevância aos novos atores (KEOHANE & NYE, 1981), como os diversos tipos de organizações transnacionais: empresas multinacionais, movimentos sociais e ONGs, organizações multilaterais (Banco Mundial, FMI, ONU, OMC), organizações criminosas, entre outros. A conseqüência aportada ao processo de integração é a maior pluralidade de atores e maior participação da sociedade como um todo, constituindo maior grau de dependência e interdependência ao processo de integração.

2.2.2 Fundamentos da integração regional

Reflexões sobre a teoria da integração vêm sendo produzidas desde os anos de 1950. Sua produção inicial (Mitrany, Deutsch, Haas e Etzioni, apenas para mencionar os teóricos principais) tinha um forte apelo funcionalista e tinha como propósito primeiro explicar a integração europeia. Estes dois parâmetros, o funcionalismo/neofuncionalismo e a explicação da integração europeia é o que constitui a obra clássica de Ernst Haas, *The Uniting of Europe (*1958). Segundo Finn Laursen (2004), sua principal contribuição teórica foi o conceito de *spillover*, como veremos abaixo. No entanto, a obra de Haas é vasta e traz vários outros importantes aportes à teoria da integração, como também veremos mais adiante.

Por conta do contexto político internacional da época, essas reflexões acabaram por produzir duas vertentes explicativas da integração política. Segundo Alcides Costa Vaz,

> a primeira assevera que os sistemas políticos alcançam e preservam coesão com base em valores e visões comuns entre seus membros e no consenso quanto à estrutura do próprio sistema; a segunda sustenta que os sistemas políticos tornam-se e mantêm-se coesos graças à aplicação de mecanismos coercitivos, associados à ameaça e ao uso da força. (VAZ, 2002, p. 28)

Por sua vez, Malamud (2003), apoiado em Mattli (1999) e Moravcsik (1998), define que, para haver sucesso num processo de integração, deve haver condições

de demanda e condições de oferta. A primeira se distingue pela interdependência econômica ou pela densa atividade transnacional e a segunda pela oferta de instituições.

Karl Deutsch (1957, *apud* VAZ, 2002) define integração como a existência de um sentido de comunidade (quase que no nível de um país), de instituições (pois elas são necessárias para unir e fazer o espaço integrado funcionar, mantendo práticas que afastem os conflitos) e de práticas capazes de assegurar a paz ao longo do tempo.

Para este autor, influenciado pelo horror de duas guerras na primeira metade do século XX, a primeira função da integração européia foi alcançar a paz. De fato, o sucesso da integração da Europa se dá muito ao imediato do pós-guerra. O temor de novos conflitos fez com que os cidadãos e os políticos aceitassem a idéia de se unir, formar uma comunidade e compartilhar não somente o poder, mas também suas riquezas.

Neste sentido, a integração, segundo Ernst Haas (1958, citado por VAZ, 2002), ainda passa pelo processo de transferência do sentimento de lealdade, expectativas e atividades políticas a um novo centro de poder que passa a ter jurisdição sobre o anterior. Ou seja, para que a integração aconteça é necessário aprender a confiar e ser leal às novas instituições e políticas desse novo bloco ou instituição supranacional.

Para Amitai Etzioni, uma integração é, antes de tudo, uma comunidade política e dá ênfase à integração política sobre as outras: “O nível de integração política é a característica principal que distingue as comunidades políticas dos outros sistemas políticos” (1990, p. 361). O autor postula que, em toda comunidade política, (ou seja, uma integração) deve haver três tipos de processos de integração autárquicos:

> Ela possui um poder de coerção suficiente para contrabalançar o poder de coação de qualquer um dos seus membros ou de uma coligação destes; tem um centro de decisão capaz de influenciar de uma maneira importante a repartição dos bens em toda a comunidade; ela é o foco principal de lealdade política da grande maioria dos cidadãos politicamente activos. (Ibid., p. 358)

Por sua vez, Deutsch (1990), analisando as unificações alemã, italiana, suíça, americana, bem como a da Escócia e País de Gales com a Inglaterra, alerta que, para uma comunidade unificada possa ter êxito, é necessário preencher certas condições que são essenciais à unificação:

(i) *Valores e expectativas:* diz respeito ao comportamento político esperado das partes e "uma despolitização parcial de valores em conflitos" (DEUTSCH, 1990, p. 364). Por outro lado, Deutsch considera que

> Politicamente os valores foram mais eficazes quando não eram referidos de uma maneira abstracta, mas se encontravam incorporados em instituições políticas e em hábitos de comportamento político que permitiam a estes valores ser realizados de forma a reforçar a adesão das pessoas em seu torno. (Ibid., p. 365).

O autor também considera que é importante que as expectativas de vantagens positivas comuns, especialmente as econômicas, que são amplamente divulgadas e esperadas, além de motivar os que farão partes da unificação, sejam de fato cumpridas e que os benéficos, especialmente os econômicos, sejam distribuídos entre todos.

(ii) *Capacidades e processos de comunicação:* as unidades participantes de um processo de unificação política precisam ter meios de comunicação (telecomunicações, rodovias, ferrovias, hidrovias, etc.) entre si e, juntamente com o aumento das capacidades administrativas e políticas do bloco, possam acelerar e obter um desenvolvimento econômico superior ao anterior quando as partes estavam separadas. Para o autor, "laços estáveis de comunicação social" compreendem "os grupos e instituições sociais" (Ibid. p. 371).

(iii) *Mobilidade das pessoas:* mais importante que a livre circulação de mercadorias e do dinheiro, além de outros laços econômicos no seio de uma unidade política unificada, Deutsch (1990) constatou que a mobilidade de pessoas é mais importante para o êxito de uma unificação política. Da mesma forma, para o autor, é condição essencial "o aumento da elite política, social e econômica no que diz respeito ao recrutamento a partir de camadas sociais mais amplas." (Ibid. p. 373).

(iv) *Multiplicidade e equilíbrio das transações:* as novas unidades unificadas, para serem sucedidas, segundo o sociólogo alemão, necessitam de uma vasta rede de serviços e funções comuns e de instituições e organizações que executem esses serviços e funções comuns:

> referentes à política aduaneira, questões fiscais, uniformização dos direitos comerciais e, para além da esfera política, por uma multidão de instituições comuns respeitantes às questões culturais, às questões relativas à educação, às questões literárias, científicas e profissionais.(*Ibid.,* p. 376).

O equilíbrio da distribuição das vantagens entre os territórios unificados é, segundo o autor, igualmente essencial para o êxito da unificação. Da mesma forma,

é importante que cada parte, em algum momento, dê sua contribuição particular e mostre respeito explícito pelos outros. Isto implica em aceitar símbolos dos outros ou ceder o direito de escolha de abrigar a nova capital ou centro administrativo em favor das unidades menores. E, por último, Deutsch elenca que é primordial para o êxito em um processo de integração:

(v) Possibilidade de previsão recíproca de comportamento: a familiaridade com a cultura ou poder esperar certos comportamentos das outras partes de uma união política é eficaz para construir uma zona unificada sobre bases sólidas e para, na sequência, desenvolver uma cultura, em certa medida, comum ou a aquisição de um caráter comum de grupo.

Como exposto, para Deutsch (1990), uma integração plena se dá não somente pela via econômica, mas, também, pela política, social e cultural, incluindo a construção de meios para a integração física (estradas, pontes, redes de energia e telecomunicações) e instituições supranacionais. As várias facetas da integração podem acontecer todas juntas ou separadamente, pois são estágios distintos de um processo integratório. A integração regional é, na maior parte das vezes, apenas definida pelo viés econômico, relegando outros aspectos, como o político, o social, o cultural e o educacional. Contudo, tanto para Etzioni quanto para Deutsch, a integração é, antes de tudo, política e estes outros elementos irão, de fato, dar a coesão interna e segurança a um bloco.

O regionalismo econômico é hoje elemento central do sistema internacional. Tamanha é a sua expressão que, na OMC (Organização Mundial do Comércio), estão registrados mais de 200 acordos regionais, sub-regionais e bilaterais (VAZ, 2002). Contudo, o regionalismo, apesar de comumente estar associado a acordos de livre comércio, não é apenas um fenômeno econômico. A integração cultural, devido suas características intrínsecas e identitárias, é a mais complexa. A mais simples e a que existe em maior número é a integração econômica e, sobretudo, restringindo-se à comercial. No entanto, ressaltamos que a integração exclusivamente pela via econômica corre o risco de não aportar benefícios para todos, mas apenas para alguns grupos econômicos e industriais mais fortes. Por isso, a necessidade de a integração regional ser conduzida também com políticas sociais.

2.2.3 Teorias da integração regional

Após ter analisado diversas teorias das relações internacionais, verificamos que as teorias funcionalista e neofuncionalista foram as primeiras teorias que explicaram a integração regional, através da formação de blocos. Mais tarde surgiram outras teorias ou abordagens, como a da interdependência, intergovernamentalismo, construtivismo social ou, ainda, o presidencialismo (importante no caso do Mercosul) que complementam a explicação destas teorias clássicas (LAURSEN, 2004). Contudo, para complementar as primeiras teorias, ressaltaremos apenas o institucionalismo e o intergovernamentalismo para arrematar nosso estudo teórico da integração regional, pois estas quatro teorias são as que melhor explicam os processos de integração existentes na América do Sul.

Concebida por David Mitrany (1933), a teoria funcionalista explica como a integração econômica e social contribui para a interdependência entre os Estados e, assim, para alcançar a paz e a segurança aos envolvidos.

Desenvolvida no entre-guerras, o funcionalismo refletiu o aumento da cooperação internacional que existiu na época e, por sua vez, a cooperação técnica não-governamental. O desenvolvimento da teoria funcionalista, a partir das bases lançadas por Mitrany, foi realizado por Amitai Etzioni, Karl Deutsch e Ernst Haas, como veremos mais à frente.

Deutsch vê o funcionalismo nas organizações internacionais com finalidades específicas, tendo estas a finalidade maior a cooperação e prevenir a guerra:

> La teoría del *funcionalismo* en relaciones internacionales se basa en la esperanza de que delegando cada vez más tareas comunes en teles organizaciones internacionales específicas, las naciones del mundo se irán integrando gradualmente en una sola comunidad dentro de la cual resultará imposible la guerra. (1970, p. 198)

Para Deutsch, a finalidade mais ampla e comum que os indivíduos e governos perseguem é a segurança. Segurança é entendida aqui pelo autor como a segurança da vida, a integridade física, da riqueza e da propriedade e a manutenção da paz (Ibid., p. 201). Por isso, defende o autor, a construção da segurança coletiva através das instituições internacionais e das comunidades de segurança. Estas comunidades, ainda segundo Deutsch (*Ibid.,* p. 228-30), estão divididas em duas: amálgama (centralizada): uma unidade política única com um governo comum, existindo valores e expectativas em comum, múltiplos meios de comunicação e transação e mobilidade de pessoas; e não-amálgama (pluralista): não possui

governo comum, permanecendo cada país com sua independência legal, mas havendo compatibilidade de valores entre os líderes.

As instituições supranacionais e a busca comum de segurança pelos países de uma região conduzem à integração regional e, desta forma, faz a passagem para o neofuncionalismo.

Associada às obras de Ernst Haas e construída sobre a obra de Mitrany, a teoria neofuncionalista explica o processo de integração regional através do conceito de '*spillover*' (transbordamento, em tradução livre), quando a integração em uma área conduz à integração em outra, criando uma dinâmica de reações, demandas e respostas, mobilizando a sociedade ao processo de integração.

O foco da teria neofuncionalista está na construção da integração regional, introduzindo o aspecto da territorialidade à teoria funcionalista. Segundo Mariano e Mariano, "esse fenômeno ocorre quando políticos e elites percebem que a integração pode produzir mais benefícios econômicos do que sacrifícios e tentam por isso influenciar suas instituições centrais" (2002, p. 55) em favor da integração.

Com relação ao conceito de *spillover*, Haas faz distinção entre funcional e político. O funcional é a interconexão de vários setores econômicos ou áreas afins, sendo a integração um deles. Já o político, é a criação de modelos de governança supra-nacional, como a União Europeia.

Segundo Haas (1956), as motivações básicas para se promover um processo de integração passam pelo (i) desejo de promover a segurança em uma região, realizando a defesa conjunta contra uma ameaça comum; (ii) promoção da cooperação em vista do desenvolvimento econômico e do maior bem-estar da população desta região; (iii) interesse de um Estado em ser o líder da região, querendo controlar e dirigir as políticas dos aliados menores, usando da persuasão e coerção; e (iv) desejo comum de transformar as entidades nacionais em uma entidade unificada, mais ampla e mais forte.

Haas coloca igualmente ênfase no poder das elites para que um processo de integração aconteça. Segundo o sociólogo (1956, *apud* MARIANO; MARIANO, 2002, p. 57), "a verdadeira integração somente é possível quando o critério subjetivo das expectativas de certas elites é satisfeito." Desta forma, o processo de integração não está apenas nas mãos das autoridades políticas nacionais. As elites, sobretudo as econômicas e políticas, podem impulsionar, percebendo seus interesses atendidos, ou boicotar o processo de integração caso suas expectativas não sejam promissoras. Por exemplo, as elites empresariais brasileiras posicionaram-se

favoráveis ao Mercosul apenas quando a União Europeia preferiu negociar com o bloco e não com o Brasil isoladamente. Na questão do Nafta, de forma mais contundente, as elites empresariais brasileiras, temendo a baixa competitividade em relação aos seus concorrentes norte-americanos, posicionaram-se contrárias ao acordo, influenciando as elites políticas.

O neofuncionalismo pressupõe, também, que um sistema político democrático impulsiona um processo de integração, pelo fato de proporcionar maior diálogo e discussão interna e a participação da sociedade como um todo, por meio dos vários segmentos que a formam. Para Haas, a democracia é um corolário do *spillover*, pois os segmentos beneficiados com os ganhos da integração darão apoio ao governo para que este continue o processo de integração e produza políticas compensatórias aos prejudicados para que estes não façam oposição ao projeto.[15]

Portanto, o funcionalismo tem originalmente seu foco nas organizações internacionais que, pela cooperação, trariam a integração entre os países. Já o neofuncionalismo acrescenta a dimensão do território e afirma que essa cooperação aumenta de áreas ou setores a partir dos resultados positivos de uma área, outras também se juntam, formando um espaço de cooperação e de segurança, culminando com a criação de instituições supranacionais.

O institucionalismo trabalha com a perspectiva de que os Estados, embora estando num ambiente de anarquia, podem cooperar através de instituições e analisa o impacto dessas instituições sobre o comportamento dos governos (KEOHANE, 1989). Portanto, interesse em cooperar e influência das instituições sobre a ação e/ou comportamento dos governos (e, por conseguinte, dos Estados) são pressupostos desta teoria.

Keohane (1989) advoga que as instituições afetam e mesmo condicionam a ação dos Estados por terem impacto sobre os cursos de informações e as possibilidades de negociação; a possibilidade dos governos controlar seus

---

[15] Necessariamente teoria e prática nem sempre andam juntas. A teoria neofuncionalista explica, sobretudo, o processo inicial de formação de um bloco regional. Contudo, o conceito de *spillover* apresenta forte determinismo e não explica porque os blocos de integração regional evoluem, desaceleram, param e retomam e assim por diante, num processo que a literatura chama de *stop-and-go*.

A teoria neofuncionalista diz ser não-normativa, pois procura explicar os processos de integração regional baseando-se em dados empíricos. A teoria compreende o processo de integração como algo inevitável e linear, o que causa problemas para explicar os percalços e processos de integração que não avançam ou que se desintegram. Por exemplo, a passagem da cooperação econômica para a política é mais difícil. Contudo, há de se ter em mente que, segundo Joseph Nye, “o gradualismo é o método exigido pelas resistências, e apenas o progresso da integração sustentada em vários setores pode levar à final geral integração” (NYE, 1970, *apud* MOREIRA, 1996, p. 489).

compromissos e ações e dos demais; e impacto sobre o engajamento dos compromissos assumidos.

Na teoria institucionalista, as instituições são compreendidas de forma mais ampla e não são apenas as instituições criadas para organizar e levar adiante o processo de integração, ou seja, as instituições transnacionais, mas também os regimes e convenções internacionais, como a OMC, Banco Mundial, FMI ou os acordos e tratados relacionados ao meio-ambiente, entre outros.

Em suma, as instituições são importantes, pois fazem o processo de integração evoluir de forma autônoma e constante. Contudo, conforme Malamud (2003),é preciso determinar *quais* instituições têm importância, *como* elas efetivamente terão importância e *quais resultados* são esperados dessas instituições.

O intergovernamentalismo se caracteriza pela aceitação tácita de que os Estados são atores racionais e agem como tal. O comportamento racional dos Estados é impulsionado pelas perspectivas de ganhos (tendo a finalidade de atingir os índices mais altos de ganhos) e freado pelos constrangimentos que possam advir de suas escolhas. Esse comportamento é moldado por uma lógica utilitarista. A cooperação e o conflito são processos resultantes desse comportamento racional por parte dos Estados. Ao aceitar a cooperação, a teoria intergovernamentalista introduz um aspecto importante do liberalismo dentro do conjunto realista que opera a teoria. Cooperar, dentro do processo de tomada de decisão racionalista, é uma opção válida porque traz ganhos maiores que se agisse isoladamente, embora ganhos também são aportados a todos. Contudo, alertam Mariano e Mariano (2002) quando os ganhos dos outros desequilibram a balança de poder entre os Estados que cooperam entre si, o ônus da participação torna-se maior do que a não participação, fazendo com que a cooperação perca seu sentido.

O intergovernamentalismo tem, assim, seu foco na interdependência econômica. Segundo Moravcsik (1998) esta é condição para que aconteça o intergovernamentalismo num processo de integração regional, na sua vertente liberal. O seja, o aumento das trocas comerciais e a ausência de barreiras é o principal fator, ou mesmo a condição necessária, para uma integração, segundo esta teoria. No mais, os “Estados permanecem no controle e que todas as decisões-chaves são intergovernamentais.” (MALAMUD, 2003, p. 339) Especialmente na América do Sul, com regimes presidencialistas, a liderança presidencial é muito importante para fazer os processos de integração avançar.

2.3 A INTEGRAÇÃO E BLOCOS REGIONAIS

De origem latina, integração inicialmente significou “renovação” ou “restabelecimento”. Mais tarde, já incorporada ao Oxford English Dictionary em 1629, passou a ter o significado atual de combinação de partes num todo.

Neste subcapítulo discute-se a integração sob a luz de um elemento novo proposto pela teoria neofuncionalista, o aspecto territorial, ou seja, a regionalização. Em outras palavras, aplicamos a teoria em casos específicos de integração de blocos regionais. Assim, primeiramente faremos uma sucinta reflexão sobre o impacto da globalização nos países, sendo esta, no final do século XX e início do XXI, a principal motivadora da formação de blocos regionais. Na sequência, o sub-capítulo traz à tona o precedente de integração que foi o *Zollverein*, aborda os níveis de integração e finaliza exemplificando os processos de integração com os modelos europeu e do Mercosul.

A primeira experiência de integração, como processo da economia política, segundo Bernal-Meza (2009), ocorreu no século XIX com a *Zollverein* (Associação Aduaneira) “que fue el antecedente económico esencial que dio sustento a la unidad política alemana.” (BERNAL-MEZA, 2009, p. 5). Iniciada em 1818, sob a liderança da Prússia, a *Zollverein*, também chamada de União Aduaneira da Confederação Germânica, segundo o economista-historiador britânico W. O. Henderson (1984), estendeu-se a 38 estados alemães, mas excluiu o Império Austro-Húngaro por sua rivalidade política. Ainda segundo Henderson, os resultados dessa experiência, pelos efeitos atingidos - aumento significativo do comércio intra-zonal, desenvolvimento da indústria e modernização da economia como todo - permitiu a Prússia e, mais tarde, com a unificação da Alemanha em 1871 sob o Primeiro-Ministro Otto von Bismarck, ao Império Alemão competir econômica e militarmente com a Inglaterra e França, bem como permitiu ultrapassar, nos mesmos indicadores, o Império Austro-Húngaro (HENDERSON, 1984).

A integração, segundo Vaz (2002) pode ser pensada a partir de fatores domésticos, sistêmicos ou pelo comportamento dos Estados, que envolve transferência de lealdade. Assim, assistimos duas forças que impulsionaram os movimentos integratórios de criação de blocos regionais. De um lado temos uma força política no pós Guerra Fria e de outro, a globalização, uma força essencialmente econômica. Já o surgimento de blocos regionais foi, como vimos

acima, uma vontade política regional de se fortalecer e de se proteger contra as forças, de certa maneira, incontroláveis da globalização.

A pergunta costumeiramente feita é: a globalização e a regionalização estão em competição uma com a outra ou são complementares e são processos que mutuamente se reforçam? (LAZAR, TELFORD & WATTS, 2003, p. 2)

Segundo o especialista argentino em globalização e integração regional, Carlos Nahuel Oddone (2008), a integração regional é uma alternativa à globalização e é, ao mesmo tempo, uma ameaça a esta, pois tende a fragmentar a globalização na medida em que conduz ao fortalecimento de blocos regionais e rivais.

Portanto, globalização e regionalização são movimentos ao mesmo tempo antagônicos e complementares. Antagônicos porque a regionalização é uma resposta à globalização e complementares porque faz parte do mesmo movimento, sendo que a globalização também se adapta à organização dos blocos, pois há "integração *de facto* dos processos produtivos e de articulação dos fatores de produção em bases regionais" (VAZ, 2002, p. 64). Desta forma, o regionalismo não deixa de ser uma resposta afirmativa à globalização. A livre circulação de mercadorias e fatores de produção, incluindo capitais, presentes nos blocos regionais, são características intrínsecas do neoliberalismo econômico que, por sua vez, é elemento central da globalização.

Lazar, Telford e Watts (2003, p. 3) acreditam que a integração regional é, de certa maneira, um conjunto geográfico limitado da integração global, sendo ambos conduzidos por forças similares, a economia e a tecnologia. Contudo, para os autores, a integração regional pode ser usada como mecanismo contra a globalização, servindo aos países de uma dada região reforçarem o que os distingue contra as pressões globais homogeneizantes.

2.3.1 Níveis de integração

Como exposto acima, para Karl Deutsch (1990), uma integração plena se dá não somente pela via econômica, mas também pela política, social e cultural. Elas podem acontecer todas juntas ou separadamente, pois são estágios distintos de um processo integratório.

A integração regional, contudo, é na maior parte das vezes apenas definida pelo viés econômico, esquecendo-se dos outros aspectos que irão, de fato, dar a

coesão interna a um bloco.[16] No que se refere à teoria da integração econômica, há o clássico estudo de Bela Ballassa, *Theory of economic integration* (1961). Nesta pesquisa, o autor apresenta a integração em cinco níveis, do menor ao maior grau de integração: zona de preferência tributária, zona de livre-comércio, união aduaneira, mercado comum e união monetária.

Já Carmina Bezerra Hissa (2008) destaca sete fases do processo de integração:

(i) Zona Preferencial Tarifária: é o nível mais elementar do processo de integração. Nesta fase, os países que compõem esta zona garantem níveis tarifários preferenciais a todos os membros desta área.

(ii) Zona de Livre Comércio: neste nível de integração são eliminadas todas as barreiras tarifárias (como taxa de importação) e não-tarifárias (como cotas) entre todos os países do bloco. Neste nível hoje está o NAFTA (sigla em inglês para Acordo de Livre Comércio da América do Norte).

(iii) União Aduaneira: nesta fase, além de possuir uma área de livre comércio, os países-membros praticam tarifas externas comuns. Ou seja, os membros do bloco entram em acordo para aplicar uma política de alíquotas de importação comum. Neste caso não se permite que países terceiros tenham tratamento diferente por parte dos países do bloco. Esta fase dificulta a entrada de países a um bloco, como foi o caso do Chile com relação ao Mercosul, pois este país possui a maior parte de suas tarifas de importação inferior às praticadas pelo bloco. O Mercosul atualmente está neste nível. Contudo, por não haver concertação plena com relação às alíquotas externas, havendo diversas exceções entre seus membros, o bloco é denominado como União Aduaneira imperfeita.

(iv) Mercado Comum: neste nível de integração, mercadorias, pessoas, serviços e capitais podem circular livremente intra-bloco, sem entraves. Aqui, exige-se dos Estados-membros maior coordenação nas políticas macroeconômicas e fiscais, como juros, câmbio, tributações e gastos públicos.

(v) União Econômica: nesta fase há o estabelecimento de uma moeda comum, políticas monetárias e Banco Central comuns. Este estágio somente foi

[16] Por exemplo, no seu capítulo “*Sistemas de integração ou etapas do processo integracionista*", Cynthia Soares Carneiro (2007) discorre apenas sobre a integração econômica, abordando as clássicas cinco etapas de uma integração econômica elaboradas por Bela Ballassa (1961). Já nossa concepção de integração apresentada nesta dissertação é aquela proposta por Etzioni, ou seja, a integração é antes de tudo política, ou ainda aquela proposta por Deutsch, a integração é primeiramente a construção de uma comunidade de segurança.

alcançado pela União Europeia em 2003 com a implantação do Euro como moeda comum. Contudo, como o Euro não foi implantado em todos os países do bloco, pode-se afirmar que a UE é uma União Econômica imperfeita.

Já as fases seguintes ainda não foram alcançadas por bloco algum, restando como meta para os novos processos de integração:

(vi) Integração Física: todos Estados-membros compartilham a mesma rede de infra-estrutura com os mesmos direitos e deveres, como as bases logísticas (portos e estradas) e energéticas (hidroelétricas, usinas atômicas, dutos de gás e petróleo, entre outros).

(vii) União Política ou Confederação: neste patamar já não haveria mais Estados-membros, mas uma única e nova nação, com um único Poder Executivo, Legislativo e Judiciário central. Este nível máximo de integração já foi previsto para a Europa pelo Abade de Saint-Pierre (2003), Kant (2008) e Deutsch (1970), entre outros. A Confederação Suíça é exemplo deste nível de integração.

Como demonstrado, a integração de uma região consiste em mais do que o econômico. A integração exclusivamente pela via econômica corre o risco de não aportar ou distribuir benefícios para todos, mas apenas para alguns grupos econômicos e industriais mais fortes. Por isso, a necessidade da integração regional ser conduzida, também, com políticas sociais, como acontece no modelo europeu[17].

---

[17] A União Europeia foi fundada em 25 de março de 1957 com o Tratado de Roma por seis países: Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Trata-se do início de um mercado comum (Comunidade Econômica Européia - CEE) que desemboca em 1º de janeiro de 1993 como Mercado Único (com livre circulação de mercadorias e pessoas) e em 1º de novembro do mesmo entra em vigor o Tratado de Maastricht que criou a União Europeia – UE, tendo 12 Estados-Membros. (COMISSÃO EUROPEIA, 2005)

Em 1º. de janeiro de 1999 o Euro foi implantado como moeda comum do bloco em 11 dos 15 membros, podendo ser utilizada em transações financeiras apenas (não sendo seu uso compulsório). Já em 1º de janeiro de 2002 entraram em circulação as primeiras moedas e notas de Euro. Hoje a UE conta com 27 Estados-membros, sendo que 17 deles adotam o Euro como sua moeda, 493 milhões de habitantes e um PIB de 12,6 trilhões de Euros.[17]

O verdadeiro início remonta a 1949 com a criação do Conselho da Europa[17], em Londres, pelos mesmos países fundadores da UE, além da Inglaterra, Irlanda, Noruega e Suécia. O Conselho da Europa tem sua sede hoje em Strassbourg na Françae é a mais antiga instituição europeia em funcionamento. Suas principais finalidades são a defesa dos direitos humanos, o desenvolvimento democrático e a estabilidade político-social na Europa. Possui 47 Estados associados, incluindo os 27 que formam a União Europeia, com uma população total de cerca de 800 milhões de habitantes.

Em 1950, Robert Schuman, ministro francês dos Negócios Estrangeiros, apresenta um plano para uma cooperação mais aprofundada. No ano seguinte, inspirados no plano de Schuman, os mesmos seis países criam a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço – CECA. Esta tinha como finalidade pôr sob uma autoridade comum as indústrias pesadas do carvão e do aço, tendo como objetivo maior o de evitar uma nova guerra entre seus países, que não poderiam mais suportar econômica, social e politicamente uma nova guerra entre eles (FONTAINE, 2007).

2.3.2 A integração segundo o modelo europeu e do Mercosul

Certamente a UE é o bloco regional que possui políticas de integração e coesão social das mais consolidadas. Estas políticas foram institucionalizadas com a criação do Comitê das Regiões, uma assembléia política que permite ao poder regional e local ter participação na elaboração de políticas e legislação comunitárias (EUROPEAN COMMUNITIES, 2008). Com o Tratado de Lisboa em 2007, o Comitê das Regiões ganhou inúmeras novas atribuições e maior representatividade. E, por conseguinte, ganhou maior legitimidade junto aos cidadãos europeus, tornando-se uma peça-chave na integração e coesão da União Europeia[18].

As agendas de coesão (sociais, educacionais, ambientais, de infra-estrutura, entre outras), que são conduzidas pelo Comitê das Regiões, passaram a ser essenciais na atuação e na razão de ser da própria UE. Este fato contribui para aumentar a legitimidade do bloco junto aos seus cidadãos. Estes, ao final dos anos 1990 e início da primeira década de 2000, manifestavam grande insatisfação com relação à UE. O foco dessa insatisfação popular era a administração do bloco que era feita por burocratas na “distante” Bruxelas e que não viam sentido no dispêndio de tamanha soma de dinheiro para sustentar uma pesada máquina administrativo-burocrática, nem do papel pouco relevante do Parlamento Europeu, ambos sobrepostos à administração e parlamento de seus países. Esta onda de insatisfação se traduziu na rejeição do Tratado de Constituição Europeia que foi à votação popular em diversos países, como a França e Holanda em maio e junho de 2005. (FONTAINE, 2007) Por isso, o Tratado de Lisboa em 2007 ampliou sobremaneira os poderes e as agendas, bem como o orçamento do Comitê das Regiões. Hoje a coesão econômica, social e territorial, descritos no Tratado de Lisboa, forma o elemento central do modelo de integração europeia (EUROPEAN COMMUNITIES, 2010).

Dentre os blocos de integração regional, o Mercosul, fundado em 23 de março de 1991 com o Tratado de Assunção, é um dos blocos que apresenta maior

---

[18] As agendas do Comitê das Regiões são extensas, por isso ele está dividido em sete comissões: Comissão para Políticas de Coesão Territorial, Comissão para Políticas Econômicas e Sociais, Comissão para o Desenvolvimento Sustentável, Comissão para a Cultura, Educação e Pesquisa, Comissão para Assuntos Constitucionais, Governança Européia e as Áreas de Liberdade, Segurança e Justiça, Comissão para Relações Externas e Cooperação Descentralizada e a Comissão para Assuntos Financeiros e Administrativos. Esta última é a comissão que gerencia o principal orçamento da União Europeia. É atribuído ao Comitê das Regiões entre 70 e 75% do orçamento do bloco (EUROPEAN COMMUNITIES, 2010).

avanço no processo integrativo. É aparente que o setor de maior desenvolvimento é o comercial, através da criação da área de livre comércio do bloco do Cone Sul[19].

No início de seu processo de integração, não se constata que havia interdependência no Mercosul. Os quatro países que formam o bloco tinham suas políticas internas e externas bastantes diferentes e independentes uns dos outros, bem como o nível de trocas entre os países-membros era muito baixo. Na medida em que o bloco foi se formando e fortalecendo-se, suas políticas foram convergindo, o comércio e a cooperação aumentaram consideravelmente e, assim, o nível de interdependência também aumentou.

Os blocos são organizações de caráter essencialmente de interdependência, pois há efeitos e custos recíprocos, ou ainda, como defende Alcides Costa Vaz (2002), de cooperação como é, sobretudo, o caso do Mercosul:

> A premissa é que o Mercosul, como instância de cooperação internacional, resultou não somente do elevado grau de convergência de interesses entre os quatro países-membro, mais particularmente entre o Brasil e a Argentina, no sentido do estreitamento dos laços políticos e econômicos e como resposta adaptativa às transformações observadas domesticamente e no âmbito da economia política internacional ocorridas a partir da segunda metade dos anos 80 e intensificadas no primeiro lustro da década de 1990. Assume-se que o Mercosul, em sua atual expressão, resulta de um processo de negociação de natureza fundamentalmente integrativa, envolvendo países orientados por interesses convergentes, mas diferenciados, que perseguem, por conseguinte, objetivos de política externa não necessariamente coincidentes, e que apresentam assimetrias no que respeita as suas respectivas capacidades políticas e econômicas e de influência no processo de negociação. (VAZ, 2002, p. 68-69).

Vaz, no texto acima, faz um resumo de que é o Mercosul: um bloco que tem sua origem na cooperação que caminha para a integração, com interesses convergentes muito fortes entre Brasil e Argentina e de menor força com relação ao Uruguai e Paraguai. Este nível diferenciado de convergência deve-se às fortes assimetrias presentes no bloco. O nível de amadurecimento democrático não é o mesmo (ainda no início desta década, o Paraguai esteve na eminência de um golpe militar), o Produto Interno Bruto (PIB) entre os países é muito díspar. Contudo,

---

[19] O aumento das trocas comerciais entre os quatro membros originais do Mercosul, na década de 1990, foi de 119% (VASCONCELOS, 2003). Já, a partir de 2000, o incremento foi ainda maior: o comércio do Brasil com os países do bloco aumentou de US$ 15,5 bilhões em 2000 para US$ 36,7 em 2008. O incremento das trocas entre Brasil e Argentina nesse período foi de 354%, entre Brasil e Uruguai foi de 230% e entre Brasil e Paraguai foi de 220%. O fluxo de comércio exterior do Brasil com o Mercosul representa 10,8% do total das exportações brasileiras e 9,64% de suas importações. Perde apenas para os Estados Unidos, representando 15,6% e 15,52% respectivamente, além das importações da China que somam 10,4% do total das importações brasileiras. (BRASIL – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, 2010).

outros indicadores socioeconômicos são bastante semelhantes, como mostra o quadro abaixo que apresenta um resumo de alguns dados do bloco:

TABELA 1 - PRINCIPAIS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DOS PAÍSES-MEMBROS DO MERCOSUL

	Argentina	**Brasil**	**Paraguai**	**Uruguai**
População	41,8 milhões	203,4 milhões	6,5 milhões	3,3 milhões
PIB US$ ppp[20]	596 bilhões	2,194 trilhões	33,27 bilhões	48,43 bilhões
PIB real US$	351 bilhões	2,024 trilhões	17,17 bilhões	40,71 bilhões
PIB per capita US$	14.700,00	10.900,00	4.900,00	14.300,00
Pop. abaixo da linha de pobreza	30%	26%	18,8%	20,9%
% da riqueza detido pelos 10% mais ricos	29,5%	43%	42,3%	35,5%
% da riqueza detido pelos 10% mais pobres	1,7%	1,1%	1,1%	1,6%
Índice de alfabetização	97,2%	88,6%	94%	98%

FONTE: Quadro elaborado pelo autor com dados da CIA The World Factbook (est. 2011).

NB. Pela uniformidade dos dados e pela facilidade de comparação, preferimos manter todos os dados (estimados) de uma mesma fonte, embora, por exemplo, a população brasileira pelo censo de 2010 do IBGE é de 190.732.694.

O Brasil destaca-se dos outros países pela população e pelo volume do PIB que são muito superiores aos demais. Contudo, seu índice de alfabetização é o mais baixo de todos (88,6% contra 98% do Uruguai). Por outro lado, o Brasil despende 5,08% de seu PIB com educação, tendo o melhor índice do bloco. O Uruguai, que possui o menor gasto em educação (2,9%), possui o melhor índice de alfabetização do bloco (98%).

Portanto, são muitos os desafios que o Mercosul deve superar para atingir uma verdadeira e completa integração, com coesão e inclusão social. As condições do Mercosul não são as mesmas da União Europeia. Portanto, são necessárias outras ferramentas de análise além das teorias funcionalista e neofuncionalista.

Resumindo e concluindo este capítulo, reafirmamos que o surgimento de blocos foi uma vontade política regional de se fortalecer e se proteger contra as forças, de certa maneira, incontroláveis da globalização (ODDONE, 2008). Por outro lado defendemos que o regionalismo não deixa de ser uma resposta afirmativa à globalização. A livre circulação de mercadorias e fatores de produção, incluindo

[20] O PIB ppp é a soma de toda a riqueza produzida por um país num período de um ano medida pela paridade de poder de compra. É considerado um índice mais justo, pois com um dólar nos países-membros do Mercosul se pode comprar mais produtos que um dólar nos Estados Unidos.

capitais, presentes nos blocos regionais, são características intrínsecas do neoliberalismo econômico que, por sua vez, é elemento central da globalização.

É certo que para constituir uma integração regional são necessários muitos anos, como foi o caso da União Européia que iniciou seu processo formal de integração em 1957 com o Tratado de Roma, embora já tivesse iniciado a integração em 1949 com a criação do Conselho Europeu e dando mais um passo importante em 1951 com a criação da Comunidade do Carvão e do Aço. Já no caso sulamericano, espera-se chegar a uma integração em um prazo de 20 anos. Contudo, as severas assimetrias, especialmente aquelas que dizem respeito à extensão territorial brasileira, sua população, mercado interno e PIB, representam um obstáculo a mais no processo integratório sulamericano a ser superado, o que exige maestria e concessões por parte da diplomacia brasileira.

Segundo Deutsch (1957) a integração não é um fato acabado, nem apenas um marco (uma data inicial), mas um processo. E este processo vai se consolidando por meio da criação de instituições supranacionais (como instituições administrativas, Parlamento, Corte de Justiça, entre outras) e transnacionais, como a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila).

As bases da teoria da integração regional, desenvolvidas, sobretudo, por David Mitrany, Karl Deutsch, Amitai Etzioni e Ernst Haas, a partir da perspectiva funcionalista e neofuncionalista, tinham como foco a construção da paz, através da construção de instituições comuns. No final do século XX e início do XXI se discute como fazer face ao fenômeno da globalização. Como movimento de busca de proteção contra a intensificação dos processos globais ou contra os efeitos da globalização e da conseqüente perda da centralidade do Estado-nação, intensificaram-se os processos de integração regional ou regionalização e regionalismos.

Hoje os países se unem em blocos para fazer frente à perda da centralidade do Estado-nação no cenário globalizante; ontem se uniam para evitar a guerra e construir – juntos – a segurança. Ou, no dizer de Deutsch, o objetivo era de construir comunidades de segurança.

Percebemos, neste movimento recente de busca de proteção conjunta e de cooperação, que o funcionalismo e neofuncionalismo ainda estão presentes nesses processos de integração, especialmente do Mercosul, bem como da União Europeia. A necessidade de instituições supranacionais sólidas que se construiu na UE foi certamente fruto dessas teorias. Já no caso do Mercosul preferiu-se instituições

flexíveis e de caráter intergovernamental. Segundo o Protocolo de Ouro Preto (assinado em 1994), todos os órgãos são intergovernamentais, sendo que os Estados-membros mantêm o poder de decisão. Por outro lado, vemos presente no Mercosul a cooperação por área, que vai gradativamente aumentando, seguindo o modelo do processo de *spillover*. A primeira área de cooperação foi o econômico-comercial, depois a social, educacional, cultural e assim por diante.

Hoje o Mercosul se encontra na fase de integração de União Aduaneira (embora imperfeita) e não está claro que o bloco almeja galgar níveis superiores da integração regional, como Mercado Comum e mesmo chegar à fase de União Econômica. No nosso ver, esse esforço de construção de integração está sendo transferido à Unasul, como veremos adiante.

Finalmente, a literatura enfatiza que há necessidade de tempo para se concretizar uma integração plena, com a formação de instituições representativas dos cidadãos da região (portanto legítimas) ou mesmo identidade coletiva com interesses comuns. Esta integração plena não se realiza apenas no âmbito comercial, mas, sobretudo, no político, social e cultural, incluindo o educacional, que são áreas primordiais e dão coesão ao processo integrativo.

CAPÍTULO 3: O BRASIL E A AMÉRICA DO SUL

A América do Sul era marginal na agenda da política externa brasileira até o final da década de 1970 (PIPPIA, 2010). Suas economias também não favoreciam uma cooperação. Essas economias – do Brasil e dos outros países sulamericanos – estavam orientadas à exportação de matérias-primas para a Europa e Estados Unidos.

Até fins da década de 1970 permanecia uma desconfiança mútua: o Brasil era visto como uma Potência Colonial e a América do Sul era vista pelo Brasil como uma fonte de instabilidade, pobreza e de rivalidade geopolítica, reforçados pela visão cosmopolita do Itamaraty que buscava estreitar laços com países avançados, sobretudo com os Estados Unidos, a fim de favorecer seu posicionamento internacional e beneficiar seu desenvolvimento econômico (PIPPIA, 2010). Exemplo desta posição brasileira foi o alinhamento, ainda que tardio, com os Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial e a consequente recompensa com a construção da Companhia Siderúrgica Nacional, fundamental para o desenvolvimento industrial do país.

Neste capítulo apresentamos um sucinto histórico da política externa brasileira para a América do Sul, o voltar-se do país para a região, sendo esta a prioridade número um da diplomacia do país a partir da primeira década do século XXI. Apresentamos, também, os projetos resultantes desta política - pós-Mercosul - dos quais o Brasil esteve à frente de sua constituição: a IIRSA, a Unasul e a Unila. Contudo, iniciamos o capítulo com uma reflexão sobre o espaço e território e a questão das fronteiras que, a nosso juízo, aliado ao expansionismo brasileiro da época colonial e do império, é a raiz da reticência de aceitação da liderança brasileira na América do Sul, como procuramos demonstrar a seguir.

3.1 ESPAÇO E TERRITÓRIO NA AMÉRICA DO SUL: FRONTEIRAS E DESAFIOS

Trazemos à discussão nesta dissertação o argumento de que América do Sul é um espaço geopolítico e geoestratégico para o Brasil já pensado pela escola geopolítica militar brasileira. Contudo, esta visão faz com que os vizinhos sulamericanos vêem o Brasil como um país expansionista e mesmo colonialista (ZIBECHI, 2006).

O expansionismo brasileiro é percebido desde os tempos do Brasil Colônia, quando os tratados de demarcação de fronteiras eram ignorados. O primeiro deles foi o Tratado de Tordesilhas, fixando, em 1494, o limite ou a fronteira a oeste entre Portugal e Espanha. Outros tratados de limites fronteiriços se seguiram e muitos deles não foram respeitados totalmente pelo Brasil, como veremos a seguir, dentro de um subcapítulo que analisa as fronteiras a partir de um olhar geopolítico.

3.1.1 A geopolítica das fronteiras

O tema das fronteiras está presente em todos os estudos de geografia política e geopolítica, desde Ratzel[21]. É inegável a importância e a imprescindibilidade de sua discussão, pois a fronteira é elemento central na relação do Estado e seu território, sua soberania e suas relações interestatais e internacionais, como atestam Font & Rufí: “A linha fronteiriça delimita o espaço sobre o qual o Estado pode exercer seu poder com total soberania. O território do Estado moderno é um território cercado e delimitado, com fronteiras definidas e reconhecidas pelas órgãos internacionais.” (2009, p. 209). Os mesmos autores alertam para o fato de que as fronteiras não são um acidente natural da natureza, mas construções humanas levadas a cabo por vontade política:

> As fronteiras naturais, na acepção geopolítica da expressão, não existem na realidade como tais. São os seres humanos que criam as fronteiras. A natureza limita-se a oferecer acidentes físicos que, em um momento determinado podem ou não adquirir status de fronteira. Todas as fronteiras são por definição artificiais, porque mesmo no caso da utilização de elementos físicos como linhas divisórias, deve-se escolher um entre vários rios possíveis, uma entre várias montanhas disponíveis. (FONT & RUFÍ, 2009, p. 210)

Numa visão geopolítica clássica, a fronteira é produto da força e da guerra e instrumento para o exercício da soberania, exercendo as funções de separar, unir, isolar, aproximar e proteger. Para Meira Mattos (1977), a fronteira é o limite da soberania nacional e ressalta que estas são regiões geopoliticamente sensíveis, devido a possibilidade de conflitos.

A geopolítica alemã (Ratzel) cunhou o conceito de *Lebensraum* ou espaço vital, no qual concebe o Estado como um organismo vivo e o espaço como poder. A expansão territorial do Estado era justificada para sustentar as necessidades (de alimentos e consumo em geral) de sua população. A preocupação com o suprimento de recursos para a população deveria ser central na política de um Estado, segundo

o conceito de espaço vital. Este conceito foi usado por outras correntes geopolíticas e, de forma ideológica, para justificar o expansionismo nazista.

Já numa visão sociológica, as fronteiras existem não apenas para fechar ou delimitar, mas, sobretudo, para aclarar e destacar quem o “outro” é, o que pode ressaltar o caráter de inclusão e exclusão, ou seja, destacando o “nós” dos “outros”. Para Raffestin, “o limite provoca a diferença, ou, se preferirmos, a diferença provoca o limite”. (1980, p. 412)

Na Antropologia, Claude Lévi-Strauss (1967) usa o conceito de fronteira como ferramenta analítica para examinar a interação de grupos étnicos. E para ultrapassar a limitação e fechamento do etnocentrismo, o autor recomenda a apreciação da cultura do outro ou a abertura para a admiração e respeito das diferentes culturas.

No fim do século XX e início do XXI, o Estado-Nação – outrora territorialmente definido e soberano – cede lugar à integração e, assim, emerge um novo conceito de fronteira, o de “zona unificante e integradora”, baseado em Guichonnet e Raffestin (1974). Esses dois autores foram influenciados na elaboração deste conceito pela construção e integração europeia, além da integração econômica mundial, com a globalização, que suavizou a idéia “imperialista” das fronteiras.

Therezinha de Castro (1997), em seu estudo intitulado *America do Sul: vocação geopolítica*, defende que nosso dualismo geopolítico sulamericano se inicia com o Tratado de Tordesilhas, assinado entre Portugal e Espanha em 1494. Com esse tratado foi franqueada a penetração ao interior do continente ao norte, aos portugueses, pela foz do rio Amazonas e ao sul, aos espanhóis, pela foz do rio da Prata. A Bolívia, estando no coração do continente – sendo uma espécie de *heartland* mackinderiano[22]– está na intersecção geopolítica desse dualismo, pois participa das duas bacias hidrográficas, a amazônica e a do Prata.

---

[21] Friedrich Ratzel (1844-1904), geógrafo alemão, trabalhou para o desenvolvimento da geografia política.

[22] Segundo artigo do Prof. Heriberto Caio, “America Latina nos modelos geopolíticos modernos: da marginalização à preocupação com sua autonomia”, “com base na interpretação da história européia, Mackinder considerava que o Estado que ocupasse o coração continental (*Heartland*) – ou região pivô (*Pivot Area*) – dentro da Eurásia, poderia exercer uma influência decisiva sobre a vida política do mundo inteiro”. Caderno CRH, v. 21, n. 53, maio/agosto 2008, p. 223. Para conhecer a teoria de Mackinder em detalhes ver seu renomado artigo em MACKINDER, Halford John. The geographical pivot of history. Londres: Geographical Review, 1904. Informações complementares podem ser acessadas nos seguintes sites: http://www.answers.com/topic/the-geographical-pivot-of-history; http://www.unc.edu/depts/diplomat/AD_Issues/amdipl_14/sempa_mac1.html; http://www.articlearchives.com/international-relations/national-security-foreign/971042-1.html;

A seqüência da demarcação das fronteiras foi uma sucessão de acordos políticos, tratados internacionais e arbitragem internacional, além da antiga prática do *utis possidetis*. No que se refere aos tratados, o primeiro deles, já mencionado, foi o natimorto Tratado de Tordesilhas, pois Portugal nunca seguiu ou deixou-se limitar pelas fronteiras – que ninguém sabia ao certo – desse tratado. Vários foram os tratados que se sucederam: Tratado de Ultrech (1713), Tratado de Madri (1750), Tratado do Pardo (1761), Tratado de Santo Ildefonso (1777), entre outros.

Grandes personagens da história brasileira participaram da expansão e da configuração territorial brasileira. De uma forma ufanista, assim expõe Meira Mattos:

> Das capitanias hereditárias de D. João III até o Barão do Rio Branco, e tendo de permeio as figuras extraordinárias do Marquês de Pombal e de Alexandre de Gusmão, toda nossa evolução parece obedecer ao propósito da nossa expansão territorial, libertando-nos das limitações impostas pela linha de Tordesilhas. (MATTOS, 1977, p. 10).

Relevante trabalho efetivado durante a história da formação do "corpo da pátria" foi realizado pela Comissão Demarcadora Brasileira e pela diplomacia, especialmente na figura do Barão do Rio Branco. No final do Império e início da República, especialmente através do Barão do Rio Branco, o Brasil entamou inúmeras negociações de fronteiras virtualmente com todos os países limítrofes e mesmo com o Equador, além de diversas arbitragens internacionais. Praticamente todas as negociações e arbitragens de fronteiras resultaram favoráveis ao Brasil. As questões de fronteiras mais recorrentes e diversas aconteceram entre Brasil e Bolívia.

A formação das fronteiras do Brasil é um estudo amplo que deve ser conduzido à parte. O corpo da pátria (MAGNOLI, 1997) foi se expandindo e se consolidando durante o período do Brasil Colônia e Império. Foram inúmeras as negociações, tratados, compras e trocas de terras que aconteceram durante a história brasileira. Ao final da primeira metade do século passado, ficou praticamente completa a demarcação de limites com os vizinhos, com exceção das fronteiras com a Venezuela e a Bolívia, onde os últimos acordos demarcatórios foram realizados na década de 1970 e, com a Bolívia, estendendo-se até os anos de 1980.

3.1.2 As fronteiras brasileiras e a segurança

Grandes personagens da história brasileira participaram da expansão e da configuração territorial brasileira. De uma forma ufanista, assim expõe Meira Mattos:

> Das capitanias hereditárias de D. João III até o Barão do Rio Branco, e tendo de permeio as figuras extraordinárias do Marquês de Pombal e de Alexandre de Gusmão, toda nossa evolução parece obedecer ao propósito da nossa expansão territorial, libertando-nos das limitações impostas pela linha de Tordesilhas. (MATTOS, 1977, p. 10).

Relevante trabalho efetivado durante a história da formação do "corpo da pátria" foi realizado pela Comissão Demarcadora Brasileira e pela diplomacia, especialmente na figura do Barão do Rio Branco. No final do Império e início da República, especialmente através do Barão do Rio Branco, o Brasil entamou inúmeras negociações de fronteiras virtualmente com todos os países limítrofes e mesmo com o Equador, além de diversas arbitragens internacionais. Praticamente todas as negociações e arbitragens de fronteiras resultaram favoráveis ao Brasil. As questões de fronteiras mais recorrentes e diversas aconteceram entre Brasil e Bolívia.

A formação das fronteiras do Brasil é um estudo amplo que deve ser conduzido à parte. O corpo da pátria (MAGNOLI, 1997) foi se expandindo e se consolidando durante o período do Brasil Colônia e Império. Foram inúmeras as negociações, tratados, compras e trocas de terras que aconteceram durante a história brasileira. Ao final da primeira metade do século passado, ficou praticamente completa a demarcação de limites com os vizinhos, com exceção das fronteiras com a Venezuela e a Bolívia, onde os últimos acordos demarcatórios foram realizados na década de 1970 e, com a Bolívia, estendendo-se até os anos de 1980.

As fronteiras constituem aspecto fundamental para a segurança de um país. No caso brasileiro há o agravante da questão dos guerrilheiros e do tráfico de drogas, além do tráfico de madeira e riqueza – sobretudo a biodiversidade – da Amazônia, cobiçada mundo afora. Acrescente-se a isto o fato de a Colômbia ter como sua prioridade uma integração econômica com os Estados Unidos, chegando mesmo a abrir seu espaço territorial e aéreo (ao todo foi franqueada a construção de sete bases aéreas) para operações do exército americano no combate aos narcotraficantes e às plantações de coca e maconha.

As fronteiras terrestres brasileiras são quase todas constituídas por acidentes naturais, como rios. Para a integração de pessoas e mercadorias, a maior parte das fronteiras do Centro-Oeste e Norte do país é de relativo difícil acesso devido à floresta e à ausência de rodovias e portos. Porém, para o acesso de contraventores, o território brasileiro é permeável, pois o controle é pequeno ou

quase inexistente devido a sua grande extensão. Já no Sul, as fronteiras são de fácil acesso, sendo interligadas por rodovias e pontes, favorecendo o intercâmbio com os países vizinhos.

Não estamos no contexto intra-europeu, onde as fronteiras podem ser abolidas para o livre trânsito de pessoas, de mercadorias e monetário – este último para 16 dos 27 países-membros da União Europeia (FONTAINE, 2007). Os problemas de tráfico de drogas, tráfico humano, grupos guerrilheiros e paramilitares, roubos, seqüestros, lavagem de dinheiro - apenas para enumerar alguns - fazem com que as fronteiras dos países da Unasul devam ser protegidas. Embora o Brasil não possua contencioso, possui problemas nas áreas de fronteira com guerrilheiros e narcotraficantes, especialmente nas regiões centro-oeste e norte.

Contudo, o novo conceito de fronteira que une os povos certamente será gradativamente integrado ao processo de união e de integração física dos países da América do Sul, conduzidos pela Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana (IIRSA), como veremos mais adiante.

3.1.3 As fronteiras permeáveis e o "colonialismo" brasileiro

A permeabilidade das fronteiras sulamericanas favoreceu outro aspecto da desconfiança que alguns vizinhos nutrem em relação ao Brasil: o colonialismo.

Grandes porções das melhores terras aráveis do Paraguai e em menor proporção da Bolívia foram ocupadas por agricultores e latifundiários brasileiros, que cultivam principalmente a soja. Os governos e as populações desses países estão inquietos pela eventual hipótese do Brasil, no futuro, reivindicar estas terras como parte do seu território. Persiste a lembrança do que aconteceu com os seringueiros brasileiros na Bolívia, onde parte do território foi anexada ao Brasil com o Tratado de Petrópolis em 17 de novembro de 1903, sendo hoje o Estado do Acre. Esses governos também não estão satisfeitos por não ter o controle sobre a cultura que é plantada nessas terras e o seu conseqüente comércio.[23]

Além do fator agrícola, ainda pesa na crítica colonialista ao Brasil o fato que diversas indústrias brasileiras se instalaram nesses países, sobretudo na Bolívia, além dos acordos de produção de energia da usina de Itaipu[24] deixar o Paraguai em posição de dependência energética do Brasil e sem autonomia de comercialização

---

[23] A inquietação paraguaia pode ser percebida em artigo de Luis Agüero Wagner, disponível neste site; http://www.wikio.es/article/72154531.
[24] O Tratado de Itaipu pode ser acessado em: http://www.itaipu.gov.br/empre/docum_trata.htm.

de sua cota da produção.[25] Na Bolívia, empresas da Petrobras foram desapropriadas pelo governo desse país. Além da Petrobras, o investimento privado brasileiro na Bolívia é de grande expressão.

Zibechi (2006), pesquisador uruguaio, aponta que os empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) aos governos da América do Sul são concedidos para que empresas brasileiras possam construir obras de infraestrutura, como hidroelétricas, gasodutos ou rodovias. Porém, segundo a diplomacia brasileira, trata-se de obras de integração sulamericana.

Dessa forma, pelo fato do Brasil ter continuadamente expandido suas fronteiras sobre seus vizinhos sulamericanos, possuir expressivos investimentos industriais nesses países e o fato de milhares de brasileiros residirem e possuírem grandes porções das melhores terras de agricultura no Paraguai e na Bolívia, além do Brasil usar o BNDES como instrumento político e de expansão internacional de suas grandes corporações, os países sulamericanos se posicionam com suspeição em relação ao Brasil. Estes fatos prejudicam o processo de integração e de liderança regional brasileira. Por isso, a diplomacia brasileira tem trabalhado com cuidado para evitar “el retorno del temor hegemónico” (GRATIUS, 2009, p. 51).

3.2 A DIPLOMACIA BRASILEIRA E A AMÉRICA DO SUL

Este subcapítulo tem o objetivo de apresentar, embora que sucintamente, um breve relato histórico dos processos de integração na região, da diplomacia brasileira e sua relação com a América do Sul. Enfim, destina-se a apresentar as relações do Brasil com os países da região.

O Brasil até o final do século XIX não estava interessado, nem tampouco interagia com os seus vizinhos, como observamos na introdução deste capítulo. Era um império entre repúblicas, tendo sua economia baseada na mão-de-obra escrava e era visto com desconfiança pelos vizinhos, como veremos adiante. Estes eram separatistas e abolicionistas e o Império Brasileiro, conservador e escravocrata.

Aproveitando o domínio de Napoleão sobre a Espanha, com sua invasão na Península Ibérica que resultou na vinda da família real e na transferência da corte

---

[25] Pelo Tratado Binacional de Itaipu, assinado entre o Brasil e o Paraguai em 1975, o Paraguai somente pode vender a sobra de energia não consumida pelo país e produzida pela Itaipu ao Brasil ao preço de custo acrescido de uma taxa de *royalties*. Ou seja, não respeitando o preço de mercado. Recomenda-se, ainda, a leitura do artigo do jornalista Luiz Carlos Azenha: http://www.viomundo.com.br/voce-escreve/paraguai-grande-exportador-de-eletricidade-perde-sempre-que-sobem-os-precos-da-energia/.

portuguesa ao Brasil, a independência das colônias espanholas foi declarada antes da do Brasil. Por sua vez, houve cisão na maior parte das regiões independentes, como foi o caso da Grã Colômbia, que resultou no Equador, na Colômbia, na Venezuela e no Panamá. O Brasil, por seu turno, conservou sua unidade territorial e a escravatura.[26].

Com relação aos vizinhos, o Brasil não desejava uma Argentina forte, por isso lutou para que ela não tivesse posse do Uruguai (CERVO, 2001). A Argentina se fortaleceu após a Guerra do Paraguai (recebeu mais espólios) e aliou-se à Inglaterra para o fornecimento de carnes e lã. Para este fim, conquistou dos índios as terras do sul (Patagônia) para a criação de gado e ovelhas.

Enquanto isto, o Brasil fez aliança com os Estados Unidos (no período do Barão do Rio Branco no início do século XX), já que a Argentina estava aliada à Inglaterra. As relações com os EUA foram abaladas no governo militar brasileiro (1964-1985) quando estes sentiram que os EUA não iriam avançar no acordo de transferência de tecnologia nuclear com o Brasil e que permitisse o país dominar o ciclo nuclear completo (PIPPIA, 2010; FLEMES, 2006). Assim, no final da década de 1970, o Brasil volta-se para a América do Sul.

Em 1979 e 1980, o Brasil inicia a cooperação com a Argentina. O presidente brasileiro, João Batista Figueiredo, e o argentino Jorge Videla celebram acordos de cooperação econômica, comercial e militar, incluindo o atômico. A confiança mútua se restabelece com a celebração do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus entre Argentina, Brasil e Paraguai, franqueando a construção das usinas de Itaipu e Corpus e pondo fim às controvérsias e desconfianças entre as partes, especialmente entre Brasil e Argentina. Da mesma forma, pôs-se fim à corrida nuclear entre os dois países do Cone Sul com a assinatura, em 1980, do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear e os

---

[26] Confluem duas explicações para o fato do Brasil ter conservado sua unidade territorial e as repúblicas hispânicas terem sofrido múltiplas divisões. A primeira foi que o Brasil foi capital do Império Português sendo trazida para cá a administração central. Na independência, com uma administração centralizada em funcionamento e com um exército organizado, foi mais fácil para conter os movimentos separatistas. A segunda diz respeito ao mundo hispânico na América do Sul. A Espanha permitiu e mesmo incentivou o desenvolvimento do pensamento e a criação de universidades locais. A primeira universidade na América hispânica foi criada em Santo Domingo em 1538 e na América do Sul em Lima em 1565. Em 1613 é fundada a Universidade de Córdoba, a primeira na Argentina, mas a 6ª na América espanhola. Diversas outras universidades foram criadas nas colônias hispânicas de norte a sul do continente sul-americano. No Brasil, a primeira universidade, tal como a conhecemos hoje, foi a Universidade de São Paulo (USP) criada em 1934 ou a Universidade Federal do Paraná (UFPR) em 1912, mas há controvérsias. O resultado foi que em cada universidade desenvolveu-se pensamento local e mais tarde deu origem a um país. Ao passo que Portugal não permitia a criação de universidades em seu território nas Américas. As elites deveriam se deslocar para Coimbra para estudar. Eram poucos que poderiam ir estudar em Portugal e recebiam uma formação conforme os princípios e políticas da coroa portuguesa.

subseqüentes desenvolvimentos da cooperação nuclear, coroando com a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares em 1991. (CERVO, 2008).

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), a Diplomacia brasileira fez uma opção de limite de sua área de influência pela América do Sul e não pela América Latina. Contudo, já em 1993, no Governo de Itamar Franco, o Brasil lança a iniciativa de criação de uma área de livre-comércio na América do Sul, a ALCSA. A proposta da ALCSA foi uma reação rápida por parte da diplomacia brasileira à proposta americana de criação de uma área de livre-comércio da América do Norte, o NAFTA. (VIZENTINI, 2008)

A Unasul nasceu a partir das cúpulas dos 12 países sulamericanos. A primeira delas aconteceu em Brasília, em agosto de 2000, convocada pelo presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso.

E os governos do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2002-2010) aprofundaram a ênfase na integração regional. As cúpulas se sucederam e em 2004, na Cúpula de Cuzco, no Peru, foi criada a Comunidade Sulamericana de Nações (CSN), sendo este um fórum de discussão dos problemas sulamericanos, de criação de convergência em vista de uma integração regional e para que a região pudesse ter peso e relevância no cenário e nas negociações internacionais.

A Unasul nasce como um fórum de diálogo político para tirar o foco da Organização dos Estados Americanos (OEA). A área que funcionou desde o início foi a integração da infra-estrutura com a Iniciativa de Integração Regional Sulamericana (IIRSA), tendo a discussão de seus projetos iniciada em 2000.

Os ideários e imaginários de construção de uma grande pátria sulamericana (de Simon Bolívar, Antônio José Sucre e de José de San Martín) misturam-se ao pragmatismo da necessidade de união para fazer frente à globalização, bem como para o exercício da liderança regional brasileira.

3.2.1 Antecedentes de integração na América Latina: elementos comparativos

Abrindo o leque de análise para a América Latina, para se ter uma abordagem comparativa nesta dissertação, com base em Andrés Malamud (2003), verificamos em nossa pesquisa que os processos de integração na América Latina se deram a partir de três ondas: a primeira no final dos anos 1950 e início dos 1960 com a criação da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) e do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA); a segunda no final da década de 1960

com a criação da Comunidade Andina (CA) e do Mercado Comum Caribenho (MCC ou Caricom); e a terceira nos anos 1980 e 1990 com a redemocratização, foi criado o Mercosul e os relançamentos da CA, passando a ser denominada de Comunidade Andina de Nações (CAN) e do MCCA.

O Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) foi fundado em 1960 pelo Tratado de Manágua por El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua. A Costa Rica juntou-se ao bloco em 1963.

A Comunidade Andina de Nações (CAN) foi fundada em 1969 pelo Acordo de Cartagena por Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e Peru. A Venezuela tornou-se membro em 1973 e o Chile se retirou em 1976.

O Mercosul foi fundado em 1991 pelo Tratado de Assunção por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e tem como meta a criação de um mercado comum. Suas instituições são: o Conselho do Mercado Comum (CMC), composto por Ministros de Relações Exteriores e de Economia; o Grupo do Mercado Comum (GMC), formado por funcionários dos ministérios de Relações Exteriores, Economia e Banco Central; e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM).

O comparativo que Malamud (2003) faz das instituições do Mercosul, da Comunidade Andina de Nações (CAN) e do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) é relevante e fornece bases para uma boa comparação entre estes três blocos de integração da América Latina. Assim, o autor evidencia que:

(i) O Mercosul é débil em termos de instituições, possui uma razoável estabilidade política e está muito avançado na integração comercial. Neste sentido, o Mercosul é o segundo bloco mundial com relação ao avanço da integração, ficando apenas atrás da União Européia. Em termos de teoria, o intergovernamentalismo é, segundo o autor, a que melhor explica como o processo de integração do bloco está constituído e avança. Outra teoria, ligada ao intergovernamentalismo, que explica os avanços e retrocessos da integração mercosulina é a diplomacia presidencial, quer dizer, o empenho direto dos presidentes.

(ii) A Comunidade Andina de Nações (CAN) possui uma institucionalização marcadamente superior à do Mercosul e do MCCA pelo número de instituições que foram criadas. Contudo, esta institucionalidade deixa a desejar na sua efetividade do processo integratório. Segundo Malamud (*ibid.*), é o Conselho Presidencial Andino, através dos encontros presidenciais, que faz o bloco avançar e não o aparato institucional que a CAN possui. A instabilidade política, as assimetrias econômicas e

o baixo nível de desenvolvimento econômico e industrial, entre outros, contribuíram para o baixo nível de integração que se atingiu na CAN.

(iii) O Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) é, segundo o autor (*ibid.*), o bloco e o processo integratório mais ambíguo da América Latina, pois convivem diferentes níveis de integração no mesmo bloco. Outros fatores que justificam o baixo nível de integração são: constante instabilidade econômica e política da região, baixo nível de desenvolvimento e de complementaridade das economias locais. Com respeito à institucionalização e o nível de integração, ambos são baixos.

Por sua vez, Amado Cervo (2008) delineia o processo integratório latino-americano em duas fases, quando essas conseguem romper com o pan-americanismo lançado no início do século XIX pelos Estados Unidos com a Doutrina Monroe – cristalizada no bordão “*A América para os americanos*” - com o desígnio de afastar as potências europeias, especialmente a Inglaterra, do intuito de recolonizar a América Latina.

A primeira é a fase da Cepal-Alalc (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Associação Latino-Americana de Livre-Comércio) e a segunda, Aladi-Mercosul (Associação Latino-Americana de Integração – Mercado Comum do Sul). (SERVO, 2008, p. 159) A primeira fase, segundo o autor, ocorreu como resultado de um voltar-se da América Latina sobre si com a criação da Cepal, órgão da ONU, e a criação do Sela – Sistema Econômico Latino-Americano. E a segunda fase se deu no âmbito do liberalismo econômico.

Assim, verificamos que o processo de integração na América Latina é um dos mais antigos, tendo sido iniciado concomitantemente com o europeu, mas não seguiu o mesmo ritmo de aprofundamento. Em nossa pesquisa verificamos que o Mercosul, aliado à CAN, é a base institucional e modelar para a Unasul.

3.2.2 O Mercosul: a integração pela autonomia e universalismo

Não se pode falar da integração da Unasul sem tecer algumas considerações adicionais sobre o Mercosul. Isto se justifica pelo fato da Unasul apoiar-se tanto no Mercosul quanto na Comunidade Andina de Nações (CAN) para formar um bloco que una toda a América do Sul.

Haas, como exposto na revisão bibliográfica sobre a integração regional, prevê uma transferência de lealdade num processo de integração. Percebe-se este

fato da teoria sendo válido no caso da União Européia (UE), mas verificamos que não o é no Mercosul.

O Mercosul foi uma iniciativa governamental e não a partir das elites. Ora, tanto Haas quanto Deutsch prevêem a participação das elites num processo de integração para que este tenha sucesso. Como já afirmado anteriormente, as elites brasileiras começaram a entender o processo de integração do Mercosul como positivo apenas a partir das negociações da UE com o bloco do Cone Sul em 1996. A UE preferiu negociar com o bloco e não com o Brasil isoladamente. Para as elites empresariais brasileiras os países do Mercosul, além do Brasil, não apresentavam grande poder de atração e os consideravam pouco relevantes como mercados consumidores.

Se refletirmos sobre o tipo de integração regional que se tem no Mercosul, verifica-se que esta integração incentiva a autonomia pelo universalismo (VIGEVANI *et al.*, 2008). O que está por trás da vontade dos países que formam o eixo de integração do Mercosul – Brasil e Argentina – é integrar para ser mais autônomos e serem mais universalistas e fortes para enfrentarem o mercado globalizado. Por isso, foi escolhido o formato de integração de livre-comércio, com baixo nível de institucionalização. Este formato deixa margem de manobra para os países celebrarem acordos extra-bloco de acordo com sua conveniência. Contudo, este formato caracteriza-se por ser uma integração utilitarista, o que não cria uma integração forte e intensa.

O conceito de universalismo é associado às características geográficas e procura a ampliação de canais de diálogo com o mundo. No caso do Brasil, o universalismo defendido pelo Itamaraty se traduz pela busca da expansão das relações externas do país. Porém, o Mercosul sendo uma União Aduaneira traz limites a estas relações. Contudo, se o Brasil negociar em bloco, o universalismo é alavancado, ou seja, o Mercosul amplia o poder de negociação do bloco e, como conseqüência, do Brasil e de cada um dos países membros.

Com relação ao conceito de autonomia, também caro à diplomacia brasileira, como definição sucinta, pode-se afirmar que é a capacidade de tomar decisões frente ao mundo externo. Dessa forma, o Mercosul faz com que o país se posicione melhor diante dos Estados Unidos e UE, por exemplo.

A autonomia e o universalismo não impossibilitam o Mercosul de existir como União Aduaneira. Todavia, o conceito de autonomia limita a institucionalização do bloco. Vigevani *et al.* (2008) defendem que a baixa institucionalização do

Mercosul faz parte da política do Brasil e da Argentina que não desejam criar instituições fortes, pois ambos não almejam perder o controle do mesmo, nem alienar grandes porções de sua soberania. Dito de outra forma, não desejam ceder sua autonomia e lealdade em favor do Mercosul.

Ora, a formação de um bloco requer a transferência ou a cessão de soberania dos Estados-membros em favor do bloco. Esta transferência de soberania ou autonomia se dá pela construção de instituições comuns e transnacionais no bloco. Estas farão o processo de integração dar continuidade, não deixando esta continuidade ao sabor dos humores dos chefes de Estado que formam o bloco.

A débil institucionalidade do Mercosul, fato pensado e deliberado pelo eixo do bloco (Brasil e Argentina) é, ao mesmo tempo, uma estratégia de integração e uma característica dos regimes presidencialistas que concedem maior poder ao Presidente do que no regime parlamentarista, típico dos países europeus.

A integração regional segundo o modelo do Mercosul

Para verificar que modelo de integração pode-se esperar da Unasul, vamos primeiramente analisar o modelo de política externa brasileira e o que foi aplicado em relação ao Mercosul, visto que ainda não possuímos um modelo de análise na Unasul por estar num processo de integração ainda incipiente.

A política exterior brasileira é marcada pela autonomia e universalismo (VIGEVANI *et al.*, 2008). A autonomia significa capacidade de decisão frente aos centros de poder mundial, reafirmação de seu papel soberano no mundo, permitindo ao país viabilizar suas escolhas “sem amarras que uma integração institucionalizada poderia acarretar” (*Ibid.*). Segundo Lafer (1993, *apud* VIGEVANI *et al*., 2008), “a tradicional posição brasileira buscando ter um papel relevante no mundo [...], reflete-se no objetivo permanente de buscar um papel destacado para o Brasil”. Isto nos leva ao universalismo.

O universalismo na política externa brasileira está associado à pluralidade dos interesses do Estado e da sociedade brasileira e a preocupação em diversificar ao máximo as relações externas do país (LAFER, 2004, *apud* VIGEVANI *et al*., 2008).

Estes pressupostos – autonomia e universalismo – “confluem para a construção de uma visão de inserção regional” (VIGEVANI *et al.*, 2008). E assim foi a tônica da construção do processo de integração do Mercosul: baixa institucionalização e relevância na intergovernamentalidade, com pouca burocracia.

Assim, o Brasil, juntamente com a Argentina, poderia impulsionar a integração regional sem as amarras de instituições e normas comuns pesadas como define Vigevani *et alii:*

> Esse modelo seria suficiente para dar a sustentação considerada possível [ao bloco no seu processo de integração], a liberdade desejada às ações internacionais do país na Organização Mundial do Comércio (OMC), nas relações com a União Européia (EU) e com os Estados Unidos, tornando o país independente dos constrangimentos de uma União Alfandegária e de um Mercado Comum apoiados sobre maiores níveis de institucionalização. (VIGEVANI *et al*., 2008, p. 6).

Os autores citados defendem que esse modelo com pouca estrutura atendia os interesses das elites brasileiras e o interesse nacional, bem como facilitaria a entrada de novos membros ao bloco. Contudo, este modelo dificulta o processo de integração, especialmente pelo fato de não haver instrumentos de políticas regionais de desenvolvimento, políticas sociais e de redução das assimetrias no interior do bloco.

Felipe Lampreia, ex-ministro das Relações Exteriores do Brasil, amparado pelo próprio texto inaugural do Mercosul, defende que o desenvolvimento do bloco seja “parte de um amplo esforço de abertura econômica, liberalização comercial e melhor inserção na economia mundial. A integração não seria um fim em si, mas um instrumento para a participação mais ampla do Brasil no mercado global” (LAMPREIA, 1995, *apud* VIGEVANI et al., 2008).

No contexto desta política instrumentalista brasileira, é importante ainda notar que

> a crise argentina de 2001 reacendeu a sempre latente e enraizada concepção de que o Mercosul representa uma perspectiva estreita para a potencialidade econômica e política brasileira [...], fortalecendo, do lado brasileiro, a crença de que a instabilidade macroeconômica não oferece bases duradouras para a integração. (VIGEVANI *et al*., 2008, p. 11).

Retomando os conceitos de Deutsch, a experiência do Mercosul sugere que os benefícios econômicos da integração são elementos necessários, mas não suficientes, para garantir prosseguimento e adensamento dessa integração, bem como demonstra os limites de uma integração baseada apenas nos aspectos utilitários. A esse respeito faz sentido a afirmação de Bueno de Mesquita (2003) que a integração deve ser pensada não somente como projeto de política externa, mas deve ter uma união com a política interna, pois a mesma envolve toda a nação e não apenas a política externa, incluindo as elites internas, sejam elas industriais,

bancárias, rurais, políticas ou intelectuais, pois o efeito mobilizador da integração está ligado à satisfação de interesses, como também evidenciaram Deutsch (1956) e Haas (1964; 1975).

Tendo aplicado este modelo no processo de integração do Mercosul, e tendo a diplomacia brasileira dado ainda mais ênfase na agenda internacional do país, é provável que o Brasil procurará construir um modelo semelhante de integração na Unasul. Em suma, este modelo prevê a baixa institucionalização e alto nível de intergovernamentalismo, no qual as principais decisões são tomadas nas cúpulas dos chefes de Estado, dando ao Brasil flexibilidade para desenvolver sua política externa baseada na autonomia e no universalismo.

A baixa institucionalização e o intergovernamentalismo refletem o argumento realista de que os Estados privilegiam seus interesses. Assim, os Estados mantêm o controle sobre o processo de integração e do nível de transferência de autonomia às instituições. Tanto no Mercosul quanto na Comunidade Andina de Nações (CAN) e na Unasul, o órgão supremo de tomada de decisões é composto pelos chefes de Estados, fato que reforça a teoria realista nos processos de integração da região.

Os conselhos da Unasul (de Defesa, de Saúde, Energético, entre outros) são embriões da institucionalização do bloco, mas não podem ser considerados como instituições da Unasul, pois não têm poder de tomada de decisão. Eles discutem o encaminhamento de questões e propostas e fornecem sugestões aos chefes de Estado.

A baixa institucionalização acontece porque as instâncias existentes não têm poder de decisão. Estas são delegadas aos chefes de Estado ou aos congressos nacionais ou ainda ao *referendum* popular. Mesmo se instituições existem – no caso da CAN são inúmeras – mas se as mesmas não possuem poder de decisão, há baixa institucionalidade no bloco. Este é o caso dos blocos de integração existentes na América do Sul, Mercosul, CAN e Unasul. O fato de baixa institucionalização caracteriza obstáculo à integração, pois o avanço da mesma torna-se condicionado à conjuntura e aos governantes de plantão.

Finalmente ressaltamos que a baixa institucionalização não acontece apenas porque os governantes a desejam assim, mas também porque as elites (mencionadas acima) a desejam. Como definido por Etzioni (1973), o processo de integração não avança se não houver apoio das elites. A elite industrial brasileira, de início, não manifestou interesse em apoiar o Mercosul.

3.3 UM PROJETO POLÍTICO PARA A AMÉRICA DO SUL

A América do Sul não é um subcontinente homogêneo e discute-se se há de fato uma identidade sulamericana. Contudo, as raízes ibéricas miscigenadas à indígena e aos imigrantes de outras partes da Europa e Ásia fazem da América do Sul um espaço de convivência e de construção de uma identidade própria, apesar de diferenças étnicas e de raças (VIEIRA VARGAS, 2007). Diferenças de cultura política (caudilhismo convive com democracias razoavelmente estabelecidas) e de avanços e retardos econômico-industriais fazem o contraste da região. Por outro lado, as línguas castelhana e lusitana, a religião católica e lutas por independência de potências colonizadoras ibéricas dão um toque de unidade ao subcontinente sulamericano.

Neste subcapítulo apresentamos o voltar-se do Brasil para a América do Sul através do discurso de sua diplomacia, da criação e da embrionária institucionalização da Unasul, incluindo a constituição do Conselho de Defesa Sulamericano (dentro das instituições da Unasul), a IIRSA (que será englobada pela Unasul) e a criação da Universidade Federal da Integração Latinoamericana (Unila).

Veremos abaixo que o voltar-se de fato e com proeminência do Brasil à America do Sul se dá a partir do ano 2000 quando o país passou a ter uma agenda de política externa relevante, passou a exercer maior influência e ter maior prestígio na cena internacional. A partir daí, o Mercosul tornou-se uma plataforma pequena demais e pouco representativa para o exercício das aspirações brasileiras. Uma América do Sul unida, sonho dos libertadores Bolívar, Sucre e San Martín, e a aspiração dos geopolíticos brasileiros de uma maior relevância do país sobre a região, passou a ser a prioridade da agenda da diplomacia brasileira no início do século XXI. Antonio José Ferreira Simões assim define esta nova agenda brasileira:

> O Brasil tem sido chamado para dar contribuição política e diplomática para temas típicos da governança mundial, mas o faz com a plena consciência de que apenas uma região forte, capaz de resolver seus próprios problemas a partir de uma avaliação de seus legítimos interesses, poderá dar ao país a base sólida de que necessita para consolidar seu desenvolvimento nacional e ampliar seu papel nos temas globais. (SIMÕES, 2010, p. 40)

A América do Sul é concebida pelo Brasil como conceito geopolítico e geoestratégico específicos. Não se trata de um termo genérico como América Latina.

Geopolítico porque a América do Sul é uma área delimitada pela geografia e está dentro da área que o país deseja exercer influência.

Com tal projeto procura-se afirmar a identidade própria da região, conforme salientou Fernando Henrique Cardoso (2000, s/p.):

> É o momento de reafirmação da identidade própria da América do Sul como região onde a democracia e a paz abrem a perspectiva de uma integração cada vez mais intensa entre países que convivem em um mesmo espaço de vizinhança.

Da mesma forma, o embaixador brasileiro em Washington, Rubens Barbosa, delineia a importância estratégica da América do Sul para a política externa brasileira e identifica que este é o momento oportuno e premente do Brasil ser o líder da região. Assim escreve o embaixador ao então presidente Fernando Henrique Cardoso:

> A América do Sul não aparece nos radares dos formuladores de política externa americana, a não ser quando existe uma crise ou ameaça de crise. Por isso, tenho insistido muito nas minhas apresentações públicas no conceito de América do Sul. Está madura a idéia de o Brasil assumir, de fato, na América do Sul, um papel de liderança, o que já vem fazendo informalmente. A credibilidade, o respeito e os resultados alcançados pelo país nos últimos cinco anos, credenciam o Presidente do Brasil para propor algo concreto (não retórico) para consolidar nosso papel no subcontinente... Os EUA e os demais países da região esperam de nós uma atitude dessa natureza (que o Brasil assuma a liderança regional, com todo o ônus e responsabilidade que isso representa). Vai haver ciumeira? Vai. Vai haver desconfiança? Sempre houve. Temos de fazer política da nossa geografia. A América do Sul é o nosso "quintal" e onde se dará (já está se dando) a expansão capitalista das empresas brasileiras. Devemos ocupar esse espaço antes que outros (EUA, México, no contexto da ALCA, e alguns países europeus e Asiáticos) o façam. (BARBOSA, 2000, s/n, *apud* SPEKTOR, M., 2011, p. 8-9)

Corroborando, a América do Sul, nas palavras de Samuel Pinheiro Guimarães (1999, p. 146) é a "circunstância inevitável, histórica e geográfica do Estado e da sociedade brasileira". Tal assertiva está em conformidade com o pensamento geopolítico clássico brasileiro.

Ao encorajar, na reunião de chefes de Estado da América do Sul em Cuzco, Peru, em 2004, a criação de uma entidade que congregasse os países da região, o Brasil, segundo Moniz Bandeira (2008), teve um objetivo estratégico de tornar o conjunto dos países da América do Sul – e não apenas a si próprio - uma potência mundial. O intuito primeiro é de tornar o subcontinente não só econômica, mas também politicamente competitivo no cenário mundial, um projeto que trouxesse o

desenvolvimento à região (iniciando com a construção da infraestrutura) e que fosse além do comercial.

A Unasul é um projeto de integração regional que deveria ser fortemente estruturado nos eixos Brasil-Argentina e Mercosul-Comunidade Andina de Nações (CAN). A Argentina, segundo Moniz Bandeira (2008) deveria ser o elemento aglutinador para os outros países de fala hispânica. E a estrutura conceitual mais ampla seria a união do Mercosul com a CAN. Assim destaca Cardoso (2000, s/p):

> Um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina será a espinha dorsal da América do Sul como espaço econômico ampliado. Deve, portanto, ser visto como objetivo político prioritário.

3.3.1 A Unasul e sua institucionalização

A União das Nações Sulamericanas é, portanto, o projeto político de integração regional que une todos os 12 países da América do Sul, sendo colocado prioritário para o Brasil desde 2000. Criada em 2004, com a Declaração de Cuzco de 2004, era designada por Comunidade Sulamericana de Nações (CSN). Em 2008 na Cúpula de Brasília é realizada a troca de nome e passa-se a chamar União das Nações Sulamericanas (Unasul). Esta persegue objetivos semelhantes aos da União Européia. O projeto é de se tornar uma Zona de Livre Comércio em 2019.

Conforme prevê a teoria funcionalista, uma integração regional para que possa avançar, evitar os retrocessos e não depender dos humores do estadista de plantão, é necessário possuir instituições. O primeiro passo é a própria instituição possuir *status* de entidade jurídica internacional. Este *status* a Unasul já o tem a partir de 11 de março de 2011, pois a maioria dos congressos nacionais (Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela) já aprovou, em seus respectivos parlamentos, o tratado de constituição da Unasul.

A Unasul já tem um nível embrionário de institucionalização, pois possui seu tratado constitutivo aprovado pelos chefes de Estados-membros e inúmeros conselhos, que têm por finalidade auxiliar e propor políticas, normas e regulamentos para o bloco a partir de suas respectivas áreas.

Na cúpula presidencial de Cochabamba, Bolívia (2006), foi defendido um novo modelo de integração com identidade própria, pluralista, em meio às diversidades e diferenças, reconhecendo as distintas concepções políticas e ideológicas e a pluralidade democrática dos países da região (UNASUL. DECLARAÇÃO DE COCHABAMBA, 2006). Os documentos e os discursos

produzidos em Cochabamba são centrais e delineadores do bloco e certamente serão inspiradores para uma integração genuinamente sulamericana.

Na Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo de Brasília (2008) se constitui e se aprova o Tratado Constitutivo da Unasul, uma organização de personalidade jurídica internacional, "apoiada na história compartilhada e solidária de nossas nações, multiétnicas, plurilíngües e multiculturais, que lutaram pela emancipação e unidade sul-americanas [...]" (BRASIL. MRE, 2008, p. 5) e acima de tudo

> AFIRMANDO sua determinação de construir uma identidade e cidadania sul-americanas e desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infra-estrutura, para contribuir para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe. (BRASIL. MRE, 2008, p. 5)

A Unasul tem como objetivo constituir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no que se refere ao cultural, social, econômico e político entre os povos da região. As prioridades destacadas foram: o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o meio-ambiente e o financiamento, entre outros.

O tratado constitutivo possui um viés de política internacional marcante, como consta em seu preâmbulo, que reivindica a necessidade da América do Sul se organizar, ser um pólo de poder mundial e sem a interferência dos Estados Unidos:

> SEGURAS de que a integração é um passo decisivo rumo ao fortalecimento do multilateralismo e à vigência do direito nas relações internacionais para alcançar um mundo multipolar, equilibrado e justo no qual prevaleça a igualdade soberana dos Estados e uma cultura de paz em um mundo livre de armas nucleares e de destruição em massa. (BRASIL. MRE, 2008, p. 5)

A citação do preâmbulo, de mesmo, reforça a região como zona de paz e livre de armas nucleares. Os mesmos países reiteram a democracia como princípio político, bem como os princípios westfalianos do Estado-nacional: a soberania, a não-intervenção, a integridade e a inviolabilidade territorial. O respeito irrestrito aos direitos humanos, a redução das assimetrias e o desenvolvimento sustentável também são invocados como princípios fundacionais da Unasul. O elenco dos objetivos específicos é grandioso e eloquente[27]. Trata-se, acima de tudo, de um

---

[27]No que se refere aos objetivos específicos da Unasul, assim foram definidos: o fortalecimento do diálogo político entre os Estados-membros, como espaço de conserto, visando reforçar a integração sulamericana e a participação da Unasul no cenário internacional; o desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão, visando a erradicação da pobreza e as desigualdades na região; a erradicação do analfabetismo, o acesso

discurso que se materializa em um documento de intenções e de direcionamento da integração regional e não constitui propriamente uma agenda.

Como os discursos têm força, o mérito desse elenco de objetivos específicos está em dar o direcionamento da atuação do bloco e onde reside o foco da integração. Assim, verifica-se que o foco não está no comercial – ou seja, não se objetiva fazer a integração baseada no comercial -, mas no desenvolvimento econômico, na redução das assimetrias entre os países e na erradicação da pobreza na região. O discurso da cooperação, incluindo a troca de experiências, de informações e de capacitação, e a valorização das culturas e povos locais, em vista de construir uma identidade sulamericana, é forte e central no discurso macro deste documento fundacional e de outros documentos do bloco, tendo destaque os documentos aprovados na Cúpula de Cochabamba, Bolívia, em 2006.

Os Estados-membros reconhecem que os objetivos de construção da integração e da união sulamericana são ambiciosos em seus objetivos estratégicos. Por isso, esse processo deverá ser flexível e gradual em seu processo de implementação, não sendo impositivo, pois cada Estado deverá assumir seus compromissos de acordo com sua realidade.

É positivo o fato de que os Estados-membros tenham esta consciência, pois o projeto é, de fato, muito ambicioso e que estejam dispostos a construir a integração gradualmente. Contudo, esta política, aliada à fraca institucionalização, sem a colocação de um cronograma factível de atingimento de metas, põe em risco

---

universal à uma educação de qualidade e o reconhecimento regional dos estudos e dos títulos; a integração energética para o aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos da região; o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região, de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis; a integração financeira por meio da adoção de mecanismos compatíveis com a política econômica e fiscal dos Estados-membros; a proteção da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas e a cooperação na prevenção de catástrofes e na luta contra as causas e os efeitos da mudança climática; o desenvolvimento de mecanismos concretos e efetivos em vista de superar as assimetrias; consolidação de uma identidade e cidadania sulamericana; acesso universal à seguridade social e serviços de saúde; cooperação em matéria de imigração, com respeito irrestrito aos direitos humanos e laborais, com políticas harmonizadas; cooperação econômica e comercial em vista do crescimento e desenvolvimento equitativo da região, promoção do bem-estar e redução da pobreza, por meio da complementarização das economias da região; integração industrial e produtiva, com ênfase nas PMEs e cooperativas; definição e implementação de políticas e projetos comuns de pesquisa, inovação e produção tecnológica com vista a incrementar a capacidade, a sustentabilidade e o desenvolvimento científico e tecnológico endógenos; promoção da diversidade cultural, expressões de memória e saberes dos povos locais em vista do fortalecimento de suas identidades; participação cidadã por meio de mecanismos de interação e diálogo entre Unasul e os diversos atores sociais na formulação de políticas de integração sulamericana; a coordenação entre organismos especializados dos Estados-membros para fortalecer a luta contra o terrorismo, a corrupção, o problema das drogas, o tráfico de seres humanos e de armas, o crime organizado transnacional e outras ameaças, bem como o desarmamento, a não-proliferação de armas nucleares de destruição em massa e de desminagem; a promoção da cooperação entre as autoridades judiciais locais; o intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa; a cooperação para o fortalecimento da seguridade cidadã; e a cooperação setorial como um mecanismo de aprofundamento da integração sulamericana, por meio do intercâmbio de informações, experiências e capacitação. (UNASUR, 2008, p. 2-3).

a construção da integração e da união, restando o processo em grande medida à diplomacia presidencialista.

O tratado fundacional da Unasul também prevê a possibilidade dos demais países da América Latina e Caribe tornarem-se Estados associados, sendo objeto de futura regulamentação, bem como a possibilidade de novos membros cinco anos após a entrada em vigor do tratado constitutivo. Somente Estados associados poderão tornar-se novos membros.

Na Cúpula de Quito, Equador (2009), foram criados vários conselhos que vieram se juntar aos dois já em funcionamento: o Conselho de Defesa Sulamericano e o Conselho Sulamericano de Saúde. Foram criados os Conselhos Sulamericanos de Luta contra o Narcotráfico, Infraestrutura e Planejamento, Desenvolvimento Social e o Conselho de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação da Unasul. Foram acrescidos ainda os conselhos de Luta contra o Narcotráfico (Problema Mundial das Drogas) e de Economia e Finanças. Todos estes novos conselhos têm a função primeira de contribuir para a integração e a cooperação regional, bem como os grupos de trabalho de Integração Financeira (subordinado ao Conselho de Economia e Finanças) e o de Solução de Controvérsias em Matéria de Investimentos. Este último grupo de trabalho estuda a possibilidade de criar mecanismo de arbitragem, Centro de Assessoria Legal e código de conduta para membros de tribunais arbitrais. (BRASIL. MRE, 2011)

Na Cúpula de Georgetown, Guiana (2010) os chefes de Estados sulamericanos aprovaram o “Protocolo democrático”, estabelecendo sanções diplomáticas, políticas e comerciais contra qualquer golpe de Estado ou tentativa de golpe dentro de um país-membro da Unasul. As penalidades contra a nação faltosa incluem o fechamento de fronteiras terrestres ou a suspensão de operações aéreas.

Estes são os órgãos de governo estabelecidos no Tratado Constitutivo da Unasul: o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo; o Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores; o Conselho de Delegadas e Delegados; a Secretaria Geral; e futuramente o Parlamento Sulamericano.

O órgão máximo da Unasul é o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, fato que confirma o intergovernamentalismo como melhor teoria que explica o funcionamento da Unasul. É este conselho que estabelece os delineamentos políticos, planos de ação, programas e projetos do processo de integração e decide as prioridades para sua implementação. Além disso, é o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo que estabelece a política

com relação a países terceiros. Suas reuniões são anuais, mas reuniões extraordinárias podem ser convocadas através da Presidência *Pro Tempore* e com o consentimento de todos os Estados-membros.

Dentro da possibilidade de se criar novas instâncias no seio da Unasul previstas pelo tratado fundacional, dentre as várias criadas, as duas primeiros que entraram em funcionamento foram o Conselho de Defesa Sulamericano (CDS) e o Conselho de Saúde Sulamericano (CSS). No entanto, devido a sua importância estratégica e pelo fato do Brasil estar a frente de sua criação e funcionamento, daremos destaque apenas ao CDS. Além deste, destacaremos a IIRSA, um projeto de integração física e de infraestrutura, elemento essencial em um processo de integração regional, que será incorporado à Unasul. Assim, a Unasul está baseada num tripé: segurança, desenvolvimento econômico e infraestrutura.

3.3.2 O Conselho de Defesa Sulamericano (CDS)

O Conselho de Defesa Sulamericano (CDS), uma iniciativa do Brasil feita por ocasião da constituição da Unasul em 2008 em Brasília, é um dos órgãos constitutivos adicionais que o Tratado Constitutivo da Unasul permite. A idéia do anfitrião, o presidente Luís Inácio Lula da Silva, de imediato foi aceita por todos, com exceção da Colômbia, por causa das questões internas (grupos paramilitares e guerrilheiros).

O conselho, conforme foi concebido pelos representantes do Brasil, não supõe uma aliança militar convencional do modelo da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). O CDS pretende ser um fórum para promover o diálogo entre os Ministérios da Defesa dos países membros, um mecanismo para discutir as realidades e as necessidades de defesa dos países sulamericanos, com o fim de reduzir os conflitos e desconfianças e assentar as bases comuns para a futura formulação de uma política comum de defesa. De acordo com Nelson Jobim (2010, p. 19), Ministro da Defesa do Brasil, o CDS foi concebido para

> crear en América del Sur un mecanismo que pudiese articular en la región la elaboración de políticas de defensa, el intercambio de personal, la formación y capacitación de militares, la realización de ejercicios militares conjuntos, la participación conjunta en misiones de paz de la ONU y la integración de bases industriales de defensa.

De acordo com a fala do ministro, um dos objetivos centrais do CDS é a formação e o intercâmbio de pessoal e exercício conjunto, além do desenvolvimento de uma política industrial comum e endógena de defesa em vista de suprir

endogenamente as necessidades de consumo em material de defesa. O desenvolvimento desta indústria é de interesse do Brasil que gostaria de ver o renascimento de sua indústria bélica. A diferença é que desta vez seria produzida em parceria com os outros países, privilegiando sobremaneira a produção conjunta.

A primeira reunião do CDS realizou-se em Santiago do Chile em 9-10 de março de 2009, reafirmando o propósito de construir na América do Sul uma zona de paz e de cooperação. Nesta primeira reunião, os Ministros da Defesa dos países da Unasul ratificaram, de maneira irrestrita, os princípios do Estado westfaliano, ou seja, da soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados, a não intervenção interna e a autodeterminação dos povos. De mesmo modo, foi ratificado o Estado weberiano do monopólio da violência, sendo rechaçada a presença ou ação de grupos armados à margem da lei que propiciem violência, qualquer que seja sua origem (UNASUR, 2009).

Nesta reunião, conseguiu-se chegar a consensos a respeito de medidas de curto e médio prazo para operacionalizar os objetivos do CDS, o que permitirá fortalecer ações em política de defesa, cooperação militar, ações humanitárias, operações de paz e formação e capacitação.

O primeiro plano de ação (para o período 2009-2010) está estruturado em quatro eixos:

(i) Políticas de Defesa. Este eixo prevê a criação de uma rede para troca de informações sobre políticas de defesa, compartilhamento e transparência aos gastos com defesa, identificação dos fatores de riscos e ameaças que podem afetar a paz regional e mundial, através de um mecanismo conjunto de consulta, informação e avaliação, entre outros.

(ii) Cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz. Este eixo prevê a elaboração de um inventário da capacidade de defesa que os países membros podem oferecer para apoiar as ações humanitárias, troca de experiências aprendidas no campo humanitário e operações de paz e planejamento de um exercício combinado de assistência em caso de catástrofe ou desastres naturais.

(iii) Indústria e tecnologia de defesa. Para este eixo foi prevista a elaboração de um diagnóstico da indústria da defesa dos países-membros, identificando áreas e associações estratégicas para promover a complementaridade, a investigação e a transferência de tecnologia, bem como promover iniciativas bilaterais e multilaterais para a produção da indústria de defesa no âmbito dos países da Unasul.

(iv) Formação e capacitação. Esta área prevê a criação de uma rede de formação e capacitação em defesa, através da elaboração de um registro dos centros de estudos em defesa e de seus programas, com troca de experiências e desenvolvimento de programas em comum, intercâmbio de docentes e alunos. Este eixo também tem o objetivo de criar e por em funcionamento o Centro Sulamericano de Estudos Estratégicos de Defesa (CSEED).

Acreditamos que o incentivo e a ampliação de um pensamento estratégico, endógeno e comum de defesa é altamente positivo para o subcontinente e a integração regional. Fato que irá criar independência das escolas de defesa dos EUA, ainda muito influenciadoras na região. Contudo, questões relevantes devem ser enfrentadas nesta esfera e surgem questionamentos. Como fazer políticas de defesa comum com tanta assimetria na América do Sul? Como construir uma comunidade sulamericana de segurança sem a presença dos EUA?

Na América do Sul, diferentes países possuem diferentes necessidades de segurança. Assim, para Alejo Vargas (2010), professor colombiano, a criação do CDS é “ficção científica”, pois a Colômbia está interessada no seu problema de segurança interno. Segurança nacional e defesa possuem a mesma relação na política interna colombiana. No plano externo, a aliança do país com os EUA é de longa data. Nos anos 1950, a Colômbia estava na Guerra da Coréia, devido à parceria que havia com os EUA (a cooperação colombiana com o país do norte remonta a 1938, segundo o professor Vargas). Por isso, aos colombianos é natural a atual relação militar e a presença militar dos EUA no país, através do *Plan Colombia*.

Para José Luiz Mieles Nevares, do Ministério da Defesa do Equador (2010), o objetivo maior do CDS é consolidar a América do Sul como zona de paz, construir uma identidade sulamericana em matéria de defesa, onde a indústria de defesa endógena é o mais importante.

Já para Marcela Donadio (2010), pesquisadora da Red de Securidad y Defensa de América Latina (RESDAL), na Argentina, há um ceticismo a respeito do CDS. A posição do Brasil, segundo a pesquisadora, é considerada uma incógnita, pois o país não dialoga com seus vizinhos ou, por vezes, é visto como “intermediário” dos EUA. “Como poderia, então, liderar a formação do CDS? Seria uma agenda imperialista brasileira?”, pergunta Donadio (*ibid.*). O CDS surpreende pelos objetivos assumidos e pelo trabalho em andamento. Surpreende o entusiasmo do Equador, de um lado, e o afastamento do Brasil, de outro, conclui a pesquisadora argentina.

A nova Estratégia Nacional de Defesa (END) do Brasil foi pensada levando em conta o alcance e os desafios do Brasil na América do Sul, tendo como áreas focais a Amazônia, o Pantanal e o Atlântico Sul, que não envolvem apenas territórios brasileiros. Por isso, a END estabelece que é necessário trabalhar em conjunto, baseado na confiança mútua e, assim, fortalecendo o CDS.

Por fim, ressalte-se que o CDS tem a missão de ser uma instituição fundamental para a construção da América do Sul como zona de paz.

3.3.3 A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana – IIRSA

A IIRSA é uma união de forças na qual os países sulamericanos se puseram de acordo para integrar o subcontinente fisicamente. Tendo seu foco na infraestrutura, a IIRSA iniciou seu trabalho em 2000 quando se discutia a integração política da América do Sul. Isto mostra que a integração física precedeu a integração política. Esta aconteceu em 2004. De acordo com a teoria (vide Deutsch, Haas, entre outros), a integração física é o primeiro passo para se iniciar um processo integratório.

O projeto da IIRSA consiste em sete Processos Setoriais de Integração que objetivam melhorar as deficiências de setores que inibem a integração. Esses processos são: Instrumentos para o Financiamento de Projetos; Mercados Energéticos Regionais; Passagens de Fronteira; Sistemas Operativos de Transporte Aéreo; Sistemas Operativos de Transporte Marítimo; Sistemas Operativos de Transporte Multimodal; e Tecnologia, Informações e Telecomunicações. Esses processos, por sua vez, deram origem a doze Eixos de Integração e Desenvolvimento entre os países signatários (ver quadro 2 abaixo), e uma carteira de trezentos e trinta e cinco projetos a serem avaliados em relação ao seu impacto para a viabilização do funcionamento dos eixos de integração, dos quais foram escolhidos trinta e um projetos.

A IIRSA originalmente não é uma instituição da Unasul. Contudo, como faz parte dos esforços de integração física sulamericana, a Unasul irá absorver esta iniciativa. A iniciativa trabalha com uma visão geoeconômica da articulação do território. A primeira e única missão da IIRSA é a de integrar a América do Sul por meio de ligações rodoviárias (estradas, pontes, túneis), ferroviárias (estradas de ferros, estações, terminais de cargas), fluviais (hidrovias), marítimas (portos dos dois oceanos interligados), redes elétricas, redes de gasodutos e oleodutos. Esta rede de infraestrutura pronta em todos os países do subcontinente permitirá o investimento

em todos os domínios da economia, pois terá as condições para a economia funcionar (fornecimento dos insumos e escoamento da produção). O resultado que se espera é o desenvolvimento de toda a região que esta rede de infraestrutura possibilitará com a integração física e maior competitividade dos produtos sulamericanos com a redução dos custos logísticos, como atesta documento da Corporación Andina de Fomento (CAF), uma das instituições que provê aporte financeiro aos projetos da IIRSA:

> En el caso de América Latina, un estudio acerca del impacto de los costos de transporte sobre el comercio en la región subraya el hecho de que con los procesos de liberalización comercial, en la gran mayoría de sectores y de mercados, los países de la región enfrentan costos de transporte significativamente más altos que los aranceles. Las causas principales de los altos costos de transporte son las fuertes deficiencias en infraestructura, junto con una situación de baja competencia en los servicios de transporte. Se estima que una reducción de los costos de transporte pudiera tener un impacto significativo y mucho mayor al de la liberalización arancelaria, tanto respecto del volumen como de la diversificación del comercio de los países de la región (MOREIRA *et al*., 2008, *apud* CAF, p. 52)

Os aportes financeiros para os projetos da IIRSA são provenientes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF), Fonplata e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Os investimentos estão assim distribuídos: 59,53% em transporte, 44,44% em energia e 0,03% em telecomunicações.

O mapa abaixo mostra a convergência dos diversos eixos de integração e desenvolvimento que estão sendo construídos ou melhorados na América do Sul, sendo resultado dos sete processos mencionados acima. Estes visam a superação dos obstáculos físicos para a integração do subcontinente – Amazônia, Andes e Pantanal – com grande impacto ambiental. Estes eixos são: ao norte, o Eixo Escudo Guianês (Venezuela, Brasil, Guiana e Suriname); ao centro, o Eixo do Amazonas (Colômbia, Equador, Peru, Brasil), o Eixo Peru-Brasil-Bolívia; ao centro-sul, o Eixo Interoceânico Central (Peru, Chile, Bolívia, Paraguai, Brasil), o Eixo Capricórnio (Bolívia, Argentina, Paraguai, Brasil), o Eixo Hidrovia Paraguai-Paraná (Bolívia, Paraguai, Argentina, Brasil); ao sul, o Eixo do Sul (Argentina-Brasil).

Não se tem informação precisa sobre o andamento das obras de infra-estrutura capitaneadas pela IIRSA. Contudo especula-se que menos que 50% das obras previstas foram realizadas ou estão dentro do cronograma estabelecido.



FIGURA 1 - A IIRSA NA CONVERGÊNCIA DE SEUS EIXOS
FONTE: Tempo Presente (2010)

Outra demonstração do voltar-se do Brasil para a região é a construção da Unila, como veremos a seguir.

3.4 UNILA - UMA UNIVERSIDADE BRASILEIRA PARA A AMÉRICA LATINA

A Universidade Federal da Integração Latinoamericana (Unila) está ligada à construção do Mercosul, mais precisamente à Universidade do Mercosul. Sendo este um projeto do Mercosul, esta universidade, contudo, não foi aprovada por todos os países-membros do bloco. Achava-se que era prematuro ter uma universidade em comum.

O projeto, todavia, foi retomado pelo Brasil que, dentro de sua agenda internacional mais ampla, deu um escopo maior ao mesmo: a nova universidade seria somente brasileira, mas de alcance latinoamericano.

3.4.1 O projeto Unila

O projeto da Unila parte do princípio de que não se pode conceber uma nova universidade sem pensar a realidade que a cerca. Por isso, seu projeto está calcado no caráter interdisciplinar do conhecimento e na integração.

A Unila está instalada, em sede provisória, no Parque Tecnológico Itaipu (PTI) na cidade de Foz do Iguaçu – PR. O fato de estar instalada dentro da Itaipu, uma empresa binacional[28] e na região da Tríplice Fronteira é um convite natural à internacionalização, à integração e à transculturalidade. O futuro *campus*, com projeto arquitetônico[29] de Oscar Niemeyer (v. quadro 3 abaixo), será construído em área doada pela Itaipu Binacional, às bordas do complexo Itaipu.

A Unila está em consonância com a nova configuração geopolítica mundial, especialmente no que diz respeito à integração regional. Segundo seu reitor, Prof. Hélgio Trindade (2010), o compromisso social da Universidade na América Latina é a integração regional por meio da produção do conhecimento compartilhado e não apenas o consumo do conhecimento. Essa produção de conhecimento significa,

---

[28] A Itaipu pertence em igual proporção ao Brasil e ao Paraguai.

[29] O projeto arquitetônico da Unila é, sem dúvida, de grande beleza plástica e de grande valor para a continuação da memória arquitetônica de Oscar Niemeyer e, por conseguinte, do Brasil. Contudo, sem estar em condições de criticar o grande arquiteto, autor do projeto, observamos três aspectos: (i) O projeto se parece muito com Brasília. Em se tratando de um projeto de integração e cooperação, carece de tato colocar o símbolo do poder do Brasil na Tríplice Fronteira, sobretudo em vista das constantes críticas que são feitas ao Brasil como país imperialista, sendo a mesma uma universidade que tem como missão a integração e a cooperação. (ii) As duas torres do projeto não estão em harmonia com a natureza e com a paisagem da região. A região, uma área fora da cidade de Foz do Iguaçu e dentro do Complexo de Itaipu, é ampla e de natureza exuberante. As duas torres estarão fora do contexto, faltando maior integração com a natureza e a horizontalidade. (iii) O projeto, devido às características climáticas da região – frio e calor intenso se alternam nas suas respectivas estações – será de grande consumo de energia, não tendo contemplado soluções ambientalmente sustentáveis ou inovadoras, como

ainda segundo o reitor, uma estratégia de cooperação internacional concebida como parte da missão da Universidade, centrada nas necessidades presentes e futuras das sociedades latinoamericanas.



FIGURA 2 - MAQUETE DO PROJETO ARQUITETÔNICO DA UNILA
FONTE: Unila (2010)

Trindade postula ao projeto da Unila a pertinência como elemento central da nova universidade para que a mesma possa ser relevante no cenário de integração regional. Esta pertinência é traduzida no compromisso social e nas necessidades das sociedades latinoamericanas e na integração cooperativa.

O aspecto intercultural é central em um projeto como este. A experiência proposta pela Unila aos seus alunos, professores e servidores é antes de tudo uma experiência intercultural. Assim define um de seus professores, Gentil Corazza, a importância do diálogo intercultural:

> A preocupação em compreender a América Latina como um todo, em sua unidade e diversidade, deverá ser o ponto comum capaz de unificar todos os esforços e atividades de ensino, de pesquisa e de extensão da nova universidade. Para tanto, o diálogo intercultural deverá ser um dos pontos centrais do projeto pedagógico, pois se considera que a busca da integração passa necessariamente pelo reconhecimento das diferenças entre as diversas culturas da América Latina. Assim, aprofundar o conhecimento das diferenças certamente favorecerá a identificação das convergências que são importantes

---

se propõem os cursos da universidade. Desta forma, achamos que o projeto arquitetônico não está em harmonia com a missão da Unila.

> para a construção conjunta de novos horizontes. (CORAZZA, 2010, p. 80).

Segundo a Comissão de Implantação da Unila, “o diálogo intercultural está sendo pensado para ser estabelecido como um dos pontos nevrálgicos do projeto pedagógico.” (2009, p. 17) Apesar de sua aparente unidade, a América Latina como um todo possui uma diversidade e riqueza cultural que necessita ser aprofundada, respeitada e valorizada para que a Unila possa atingir seus objetivos de universidade intercultural e de integração regional. A nova universidade passa, portanto, pela compreensão cultural, a superação de preconceitos e do etnocentrismo. Deve-se ter abertura para ver o que os outros estão fazendo e aproveitar as melhores práticas. O caráter internacional da Unila, segundo seu reitor (2009), contempla estas dimensões.

Desse modo, “a Comissão entende que a análise da especificidade de cada cultura ou subcultura precisa estar presente no currículo da Unila.” (Ibid.) Assim, a Unila pretende contribuir com a construção da identidade <u>do</u> continente e <u>no</u> continente. Neste sentido, o professor Miguel Rojas Mix, fundador da Cátedra Francisco Bilbao de Integração e Identidade Latino-Americana, enfatiza:

> Tenemos que hacer la integración desde el campo intelectual y cultural. Estamos más atrasados que los europeos (en integración) en lo que es el económico y el comercial, pero, tenemos este capital cultural que es una identidad común en el sentido de lenguas próximas, visión del mundo parecida, compartimos gran parte de la Historia. (UNILA, 2009, p. 8).

A integração regional é o cerne e o foco de todas as atividades e preocupações da Unila, pois ela carrega no seu nome a marca da integração. E justamente a missão da nova universidade é contribuir para o processo de integração regional latinoamericano por meio do conhecimento compartilhado e da cooperação solidária entre universidades e centros de pesquisa da América Latina.

A nova universidade pretende realizar uma cooperação solidária horizontal, por meio de uma rede de saber. Essa rede já está sendo desenvolvida através de três instrumentos:

(i) a Biblioteca Latinas BIUNILA: um centro de informação e documentação internacional com acervo especializado em América Latina e com ênfase na integração regional;

(ii) Instituto Mercosul de Estudos Avançados – Imea: é um centro de investigação interdisciplinar e de pós-graduação com a instalação de Cátedras Latino-Americanas

em diferentes campos do saber (oito cátedras foram criadas no segundo semestre de 2009), além de um conselho consultivo formado por 15 especialistas latinoamericanos; e

(iii) convênios com universidades e institutos de pesquisa da América Latina que estão sendo desenvolvidos.

O economista argentino Aldo Ferrer, fundador da Cátedra Celso Furtado de Economia e Desenvolvimento, assim define o projeto da Unila:

> La Unila es un proyecto fundamental para la integración de nuestros países y también para el desarrollo de la región de la triple frontera, pues va a permitir concentrar mucho talento en la parte de la ciencia y de la tecnología y en la identificación de proyectos para esta región, generando empleo y desarrollo. Además, se crea en un momento muy importante de un escenario internacional complejo en que tenemos que fortalecer nuestras propias ideas de decisión para resolver nuestros problemas. El hecho de tener alumnos y profesores de toda América Latina va a producir un espíritu muy abierto de integración. (UNILA, 2009, p. 7).

Ainda a respeito do projeto Unila, a antropóloga venezuelana, autoridade em assuntos de ciência e tecnologia, Hebe Vessuri, fundadora da Cátedra Amilcar Herrera de Ciência, Tecnologia, Inovação e Inclusão Social, saúda muito positivamente esta iniciativa brasileira:

> La Unila es un proyecto generoso de Brasil pensando en una región muy rica y con un pasado complejo. Conseguir formar un espacio de diálogo en esta región de frontera para pensar juntos un mundo mejor, es una oportunidad excelente. (ibid. p. 7).

3.4.2 Consulta internacional

O caráter de rede e de internacionalização da nova universidade é reforçado desde o início com a consulta internacional que foi realizada pela Comissão de Implantação.

A consulta foi encaminhada a especialistas de várias áreas do conhecimento de toda a América Latina, Estados Unidos e Europa. Eles foram convidados a darem opiniões e sugestões sobre a nova universidade, sendo-lhes sugeridas algumas questões para ajudar em suas reflexões[30].

---

[30] As questões que lhes foram enviadas são: (1) Como articular a missão da Unila com o contexto da mundialização e do crescente diálogo entre as culturas? (2) Quando se fale em integração latino-americana, diversas abordagens e considerações, sob diversos ângulos, são referidas. Quais deveriam ser os eixos mais importantes desta proposta no contexto de uma universidade pública brasileira? (3) Quais seriam, em sua avaliação, os eixos temáticos mais importantes e os cursos e programas de pesquisas decorrentes, que deveriam compor o plano acadêmico-científico da Unila? (4) Diante da tendência da inter e transdisciplinaridade, em

As reflexões retornadas pelos especialistas foram reunidas em um livro intitulado *Unila Consulta Internacional: contribuições à concepção, organização e proposta político-pedagógica da Unila*. Sobre o papel da nova universidade, destacamos a contribuição de Francisco Huerta Montalvo, equatoriano, secretário executivo do Convênio Andrés Bello:

> La universidad concebida como conciencia y cerebro de la integración latinoamericana, trabajará con el objetivo claro de lograr una Región con presencia mundial en lo que supondrá un nuevo orden internacional.
> Marcará la diferencia en el mundo académico latinoamericano, en su mayoría acostumbrado a mirarse a sí mismo, para pasar a concebirse en un ámbito global como un sector sin fronteras.
> Preparará cuadros profesionales dirigentes que orienten su ejercicio a la consolidación de la comunidad latinoamericano como bloque mundial y sea cual fuere el sector en que salgan a desempeñarse, abogarán por una mayor y cada vez más amplia conciencia integracionista.
> La Unila asumirá el liderazgo ante las demás universidades latinoamericanas para converger en torno al propósito de integración latinoamericana, consiente que solo es viable con el concurso multinacional.
> Buscará convertirse en un espacio difícilmente identificable con un país. Un terreno donde confluyan en ambiente multicultural de respecto y solidaridad, personas de todas las latitudes, animados por un propósito integracionista supranacional.
> El campus universitario vivirá un ambiente internacional, como estrategia para llevar a la práctica lo que significa integrarse con otras culturas y adquirir el pleno sentido del estudio teórico de los procesos y fenómenos integracionistas. (COMISSÃO DE IMPLANTAÇÃO DA UNILA, 2009a, p. 113-14)

A intervenção de Huerta Montalvo traduz as expectativas geradas pela implantação da Unila nos diversos países da América Latina. Na mesma direção vão as perspectivas do professor e físico brasileiro, Celso Pinto de Melo, da Universidade Federal de Pernambuco: "uma matriz de renovação e criatividade das idéias de integração regional" (*Ibid.,* p. 87). Jayme Preciado Coronado, professor da Universidade de Guadalajara, México, observa na interculturalidade a semente da integração (*Ibid.,* p. 197). Por sua vez, o chileno Manuel Antonio Garretón, professor da Universidade do Chile, vê na parceria brasileira entre diplomacia e educação

---

função da complexidade das transformações do conhecimento, quais as implicações para a estrutura acadêmica, de seu projeto pedagógico nos campos das ciências e/ou das humanidades? (5) Sendo um dos principais diferenciais da nova instituição recrutar professores e alunos oriundos de vários países latino-americanos, que inovações poderiam ser adotadas nas atividades de ensino, pesquisa e extensão? (6) Qual a melhor forma de selecionar os futuros alunos da Unila para assegurar a igualdade de oportunidades entre os candidatos de diferentes países da América Latina? (7) Numa universidade voltada para os desafios da América Latina, como harmonizar o local, o regional e o universal? (COMISSÃO DE IMPLANTAÇÃO DA UNILA, 2009a, p. 13).

como os novos motores regionais e como duas iniciativas importantes do Brasil para revitalizar a integração da América do Sul (*Ibid.,* p. 244).

Com respeito à internacionalização, o reitor *pro tempore,* Hélgio Trindade, demanda cautela. Segundo Trindade (2010), hoje fala-se da internacionalização como a salvação da universidade, deixando de lado sua inserção na sociedade e no seu contexto. A internacionalização, ainda segundo o reitor, deve ser uma conseqüência da atuação da universidade e não um fim em si. Desta forma, a Comissão de Implantação aponta que todas as questões de ordem administrativa, gestão acadêmica, eixos estruturantes dos cursos, o intercâmbio com outras universidades da América Latina, o processo de seleção de alunos e professores, entre outros aspectos pertinentes ao funcionamento da Unila, estão sendo observados à luz da integração regional, mas "sem perder de vista a inserção da América Latina no contexto internacional e na sociedade do conhecimento." (COMISSÃO DE IMPLANTAÇÃO, 2009, p. 17).

Em tempos de globalização, uma universidade, que justamente carrega em seu nome – *universitas* – a concepção de universalidade, não pode deixar de ter um olhar também universal. O saber, por natureza, é universal e a universidade é internacional, no sentido de universal. Por isso, a Unila tem, entre seus propósitos, trabalhar sua vocação regional em perspectiva universal, integrando o local, o regional e o universal, evitando reducionismos.

3.4.3 Os primeiros passos da Unila

A Unila já deu seus primeiros passos e o fez de forma à altura do seu projeto com a instalação das Cátedras Latino-Americanas e o Curso Latino-Americano de Especialização em Políticas Públicas e Avaliação de Educação Superior (Claeppaes) para, em seguida, iniciar os cursos de graduação.

Foram inauguradas, de agosto a dezembro de 2009, dez cátedras por especialistas renomados das áreas respectivas, que também homenageiam seus patronos. As cátedras foram ofertadas pelo Instituto Mercosul de Estudos Avançados (Imea)[31]. Este, na definição de Trindade, é a unidade de altos estudos [da Unila] com

---

[31] As cátedras do Imea foram inauguradas por pesquisadores de destaque na América Latina: Hebe Vessuri (Cátedra Amilcar Herrera de Ciência, Tecnologia, Inovação e Inclusão Social), Aldo Ferrer (Cátedra Celso Furtado de Economia e Desenvolvimento), Miguel Rojas Mix (Cátedra Francisco Bilbao de Integração e Identidade Latino-Americana), Carmen Guadilla (Cátedra Andrés Bello de Educação Superior Comparada), Jacques Chonchol (Cátedra Octavio Ianni de Desenvolvimento Rural Sustentável e Segurança Alimentar), Ignacy Sachs (Cátedra Josué de Castro de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente), Flávio Loureiro Chaves (Cátedra Augusto Roa Bastos de Literatura Latino-Americana), Maria Isabel Rodrigues (Cátedra

vocação internacional e com missão de constituir-se no laboratório para a elaboração das linhas de pesquisa da Unila (COMISSÃO DE IMPLANTAÇÃO, 2009, p. 144).

Já o Curso Latino-Americano de Especialização em Políticas Públicas e Avaliação de Educação Superior (Claeppaes) aconteceu no período de outubro de 2009 a março de 2010, no qual dez nacionalidades latinoamericanas estavam agindo e interagindo numa convivência próxima e intensa. Foz do Iguaçu, e mais especificamente a Unila, tornou-se o lugar da cultura e do diálogo cultural latinoamericano que interatuou e integrou-se por cerca de 6 meses, mas que continua, por meio das interações e entre-ajuda via web, com pleno vigor[32].

No segundo semestre de 2010 iniciaram as primeiras turmas na universidade. Foram 196 alunos, sendo 111 brasileiros e 85 dos outros países do Mercosul. Foram 2.154 candidatos concorrendo pelas 150 vagas brasileiras que inicialmente foram disponibilizadas aos brasileiros. O curso de maior procura foi o de Engenharia Civil de Infraestrutura[33]. Com exceção do Acre e de Roraima, todos os Estados brasileiros tiveram candidatos inscritos. Isto representa uma integração não apenas do Brasil com a América Latina e vice-versa, mas também das regiões brasileiras, conforme declarou em entrevista o vice-reitor de graduação da Unila, Orlando Pilatti (JORNAL DE ITAIPU, 2010).

No primeiro semestre de 2011 houve ampliação das vagas com a criação de mais seis cursos, sendo selecionados 301 novos alunos brasileiros e 179 alunos provenientes de outros países sulamericanos: 90 do Paraguai, 40 do Uruguai, 27 da Bolívia, 11 da Argentina, 9 do Peru e 2 do Chile. O número total de alunos da Unila em junho de 2011 é de 676 estudantes.

Eugênio de Santa Cruz y Espejo de Saúde Pública na América Latina), Celso Pinto de Melo (Cátedra Juan José Gianbiagi de Ciências Físicas e as Novas Fronteiras Tecnológicas) e Francisco Salzano (Cátedra Crodowaldo Pavan de Ciência da Vida: evolução e biodiversidade). (COMISSÃO DE IMPLANTAÇÃO, 2009, p. 150-51).

[32]O Claeppaes foi formado por 29 alunos e 27 professores ou palestrantes, sendo assim distribuídos: Argentina (quatro alunos e cinco professores, além de dois brasileiros mestrandos naquele país), Brasil (16 alunos, sendo dois deles mestrandos na Argentina, um luso-brasileiro e 16 professores), Chile (um professor), Colômbia (uma aluna e um professor), Costa Rica (uma aluna), Guatemala (uma aluna), México (uma aluna e dois professores), Paraguai (uma aluna), Peru (três alunos, sendo um deles doutorando e outro pós-doutorando na UNICAMP, Brasil), Uruguai (uma aluna de co-nacionalidade francesa, mas residente no Paraguai e dois professores) e Venezuela (uma aluna e uma professora).

[33]Os seis cursos disponibilizados inicialmente são: Ciências Biológicas: Ecologia e Biodiversidade (Manhã); Relações Internacionais e Integração (Tarde); Economia, Integração e Desenvolvimento (Noite); Sociedade, Estado e Política na América Latina (Tarde); Engenharia Ambiental de Energias Renováveis (Manhã); Engenharia Civil de Infraestrutura (Manhã). Todos os cursos são bacharelados.

A expectativa da nova universidade é de totalizar 10.000 alunos, sendo 50% brasileiros e 50% de países latinoamericanos, distribuídos em 19 cursos. A seleção do lado brasileiro é feita com base no ENEM, por meio do Sistema de Seleção Unificado (SISU) do MEC e os respectivos ministérios de educação dos outros países estabelecem seus critérios de seleção. A universidade terá 500 professores de múltiplas nacionalidades latino-americanas, sendo 250 efetivos e 250 visitantes.

A Unila fornece gratuitamente para todos os estudantes, além do ensino, moradia estudantil (dois hotéis da cidade foram transformados para esta finalidade), refeições e vale-transporte[34].

A experiência multicultural e convivial na Unila, tanto durante o Claeppaes quanto nas turmas regulares de graduação, é marcante e rica. Marcante porque há uma convivência intensa – passa-se o dia todo juntos – e rica porque há o contato e a convivência com diferentes origens culturais latino-americanas.

Observa-se que o etnocentrismo é relativizado por parte de todos, sendo crucial para uma boa convivência e para a construção de uma verdadeira integração regional baseada na cooperação – esta é a missão da Unila - e no diálogo intercultural.

3.4.4 A educação como vetor de integração

A exemplo da União Europeia com o Processo de Bolonha[35], a Unila pretende ser um pilar importante na criação de um espaço Latinoamericano de Educação Superior. Nesse sentido, foi preocupação do projeto de lei de criação da Unila que a nova universidade atuasse em rede na região, adotando uma concepção de “cooperação solidária” entre as instituições de ensino superior. Contudo, nos documentos analisados não foi explicitado e não está claro como seria essa atuação em rede e como as instituições de ensino superior atuarão em conjunto com a Unila ou mesmo de que forma a Unila possibilitará o exercício da cooperação.

Uma das formas de contribuir para a integração latinoamericana prevista pela Unila é por meio da oferta diversificada de cursos concentrados na área de

---

[34]Um estudante paraguaio me relatou que não entendia porque o Brasil estava proporcionando tantos benefícios para eles, pois em seu país mesmo na universidade pública deve-se pagar para estudar. Dizia o mesmo aluno, sem conseguir exprimir uma conclusão, que tantos benefícios que estavam recebendo “dava o que pensar”.

[35] A Declaração de Bolonha (19 de junho de 1999), mais tarde denominada de Processo de Bolonha, visa estabelecer uma Área Européia de Educação Superior com o objetivo de, entre outros, tornar a educação superior europeia competitiva no cenário mundial. Todos os países signatários se comprometem a reorganizar seus sistemas de ensino superior de acordo com os princípios estabelecidos neste documento. A Declaração de

ciências e humanidades, sendo seus conteúdos trabalhados de forma inter e transdisciplinar. Isto significa que, por exemplo, o conteúdo de integração regional será trabalho nas disciplinas de História, Geografia, Economia, Letras, Engenharia e em Relações Internacionais.

Contudo, a desigualdade nos sistemas educativos na América Latina e as dificuldades no reconhecimento mútuo de títulos de graus universitários das universidades da região precisam ser enfrentadas por meio de articulação e da vontade política para que os futuros formados da Unila possam exercer sua profissão em qualquer país da América Latina.

A própria Comissão de Implantação da Unila (2009, p. 46) reconhece e recomenda que é necessário superar os padrões tradicionais ou convencionais de cooperação, na maior parte unilaterais, focando no novo paradigma de cooperação internacional centrado na compatibilidade de interesses dos atores que cooperam.

Recomenda-se que a Unila esteja aberta para experiências de integração pela educação que já existem na região. Uma das mais recentes e próximas da Unila é a do Mercosul. Pode-se tomar o Setor Educacional do Mercosul (SEM) como exemplo, pois se trata de uma política educacional de bloco regional e que está sendo consolidada, apesar de avançar lentamente.

O SEM, por sua vez, é o órgão responsável pela coordenação das políticas educacionais do bloco e instrumento das políticas de integração na região. O setor reconhece o "papel estratégico desempenhado pela Educação no processo de integração, para atingir o desenvolvimento econômico, social, científico-tecnológico e cultural, da região." (III RME. *In*: ANASTÁSIA *et al*., 2009) A análise dos documentos do SEM apontou que a mobilidade de pessoas e profissionais é motivação primordial para o processo de integração regional, além da busca por padrões mínimos (estandares), aliadas à melhora da qualidade dos cursos.

Com relação à Unila, embora esta tenha um escopo latinoamericano, o Setor Educacional do Mercosul é o entorno mais próximo e suas experiências e esforços de tornar a educação como vetor de mobilidade e de integração lhe servem como modelo. Ou seja, a Unila pode tomar o que for positivo e aprender com o que não funcionou no SEM, pois ambos têm a missão de promover a integração regional[36].

Bolonha pode ser acessada:
http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/links/language/1999_Bologna_Declaration_Portuguese.pdf

[36] Para mais informações a respeito do Setor Educacional do Mercosul (SEM), da avaliação da Educação Superior no bloco e seus percursos e experiências, ver: Martins, J. R.: Acreditação da Educação Superior no Mercosul Educacional: Contextos e Agendas no Processo de Integração. Curitiba / Foz do Iguaçu: UFPR / Unila,

Finalmente destacamos a Universidade Andina Simón Bolívar, pois a mesma possui uma vocação transnacional e de integração regional que responde à vocação dos países da região andina. Suas sedes estão em Sucre (na Bolívia) e em Quito (no Equador). A universidade foi criada pelo Parlamento Andino em 1985 como órgão acadêmico da Comunidade Andina de Nações. Trata-se de uma experiência anterior e certamente possui lições úteis à Unila.

3.4.5 Unila, educação e integração: contribuições à Unasul

Interessa em nossa pesquisa saber como a Unila irá contribuir no processo de integração sulamericana (e mais tarde latinoamericana) e da liderança brasileira neste processo. Tendo em vista o estágio prematuro da Unila, é preciso evitar considerações a respeito do impacto da mesma na integração ou na dinâmica da liderança brasileira.

Contudo, pela análise dos documentos, do projeto e dos discursos oficiais, estes corroboram que a Unila tem a missão de exercer um papel integrador por meio da educação superior. Os envolvidos no projeto e os intelectuais consultados têm altas expectativas que o conhecimento gerado na Unila contribuirá sobremaneira para a concretização da integração regional.

Nesse sentido, a Unila, como consta em seu projeto: (i) forjará a experiência de integração – como foi a minha vivida no Claeppaes – por meio da convivência das várias nacionalidades em um mesmo espaço; (ii) desenvolverá a consciência de integração e de cooperação por meio do estudo teórico destes temas; (iii) formará “um exército” de alunos e professores que levarão aos seus países de origem os ideais da integração e cooperação e serão disseminadores desses ideais; e (iv) devido ao alto nível dos cursos que a nova universidade pretende ofertar, seus egressos certamente ocuparão cargos de destaque em seus países de origem e estarão em condições de implementar projetos de integração e cooperação regional.

Portanto, a educação, especialmente a educação superior, é fundamental para a mobilidade de pessoas e para estimular o processo de integração. Certamente a criação de um espaço acadêmico regional resultaria em grande impulso na padronização e melhoria de qualidade e na formação de recursos humanos em consonância com as necessidades da região.

2010. Mimeo. Monografia apresentada para conclusão do Curso Latino Americano de Especialização em Políticas Públicas e Avaliação de Educação Superior sob orientação dos Prof. Miguel de Serna e Stela Meneghel.

Não obstante, ressaltamos que ainda é cedo para avaliar a prática, já que a Unila está em fase de implantação. Contudo, a experiência do Setor Educacional do Mercosul mostra que a educação é um elemento que contribui para a concretização da integração regional, pois, apesar das dificuldades próprias, muito já se conseguiu avançar. E certamente a Unila encontrará dificuldades de toda ordem, especialmente com relação ao reconhecimento de títulos.

O educacional, além do social, é fator primordial e dá coesão ao processo integrativo. A Unila é, sem dúvida, um excelente início na construção da integração regional por meio de instituições de cooperação transnacionais, fortes e duradouras. Espera-se, portanto, que a integração por meio da educação contribua para a concretização da integração regional.

Em suma, a criação da Unila evidencia esse esforço de liderança e de integração regional, através do exercício do *soft power*, do poder brando. Todos os documentos institucionais da Unila voltam-se à integração. As autoridades brasileiras compreenderam que a integração regional acontece de forma plena por meio da mobilidade das pessoas, da criação de uma mentalidade comum de cooperação, espírito de pertença, conquista das mentes e corações, integração física (por meio dos projetos da IIRSA) e da construção de uma comunidade de desenvolvimento e de segurança (por meio dos diversos conselhos da Unasul, especialmente o CDS).

CAPÍTULO 4: O BRASIL E A LIDERANÇA REGIONAL

Este capítulo, central em nossa dissertação, aborda o voltar-se do Brasil para a América do Sul como opção estratégica e geopolítica, no qual confrontamos os elementos teóricos sobre potência e liderança regional com a realidade brasileira, além de analisarmos o perfil de liderança brasileira e suas contestações e desafios. Enfim, cabe-nos analisar neste capítulo se o país, de fato, exerce algum papel de liderança na integração regional, especialmente no processo de criação da Unasul.

Contrariamente à Argentina que tinha, no século XIX e na primeira metade do século XX, seus interesses voltados à Europa, o Brasil volta-se para o norte do continente. Conforme Kissinger (2001, p. 101), até recentemente o Brasil foi, por tradição de sua política externa, o aliado mais próximo dos Estados Unidos nas Américas. O Brasil insistiu em sua relação especial com os Estados Unidos e tal *status* foi acordado.

O país, ainda segundo Kissinger (2001, p. 102), via-se como o organizador da América Latina enquanto os Estados Unidos desenvolviam a mesma tarefa na América do Norte, quando não, o Brasil estava ao lado dos Estados Unidos "organizando" a América Central, como foi o caso da ocupação americana da República Dominicana em 1965 (sendo um general brasileiro o comandante das forças de ocupação).

Contudo, a partir da última metade do século XX, com uma maior consciência de sua soberania, o Brasil percebeu que não obteve recompensa substancial por seu alinhamento aos Estados Unidos. Ao contrário, vinha sofrendo pressão crescente destes contra os principais projetos de tecnologia avançada do país, especialmente o nuclear e o espacial (CAVAGNARI FILHO, 1999). A partir de então, vem mudando sua atitude e procurando construir sua área de influência na América do Sul. A liderança brasileira na formação do Mercosul e mais especificamente o posicionamento do Mercosul, liderado pelo Brasil, contra o projeto hegemônico americano de formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) fizeram os Estados Unidos perceberem que o Brasil tinha sua própria agenda política na região.

Com relação aos Estados Unidos, conscientes do declínio de sua hegemonia e da ascensão de pólos de poder regionais, segundo Pecequilo (2009), a América Latina e especialmente a América do Sul, não são prioridades para os americanos, e sim a Europa e Eurásia. Por sua vez, a região tem nos Estados

Unidos um parceiro importante, mas não único. Contudo, os países menores da região têm a tendência de pender sua relação e comércio com os Estados Unidos.

A diplomacia e os geopolíticos brasileiros sempre aspiraram para o Brasil um papel de país grande e de líder, com importante função a desempenhar no cenário internacional. Esta aspiração não é constituída apenas por desejos ou devaneios, mas por estratégias claramente definidas por sua política externa. E esta mesma diplomacia percebeu que a liderança do país na América do Sul seria o trampolim para sua maior influência no cenário internacional (BRANDS, 2010; MALAMUD, 2009), incluindo a participação no Conselho de Segurança das Nações Unidas e como membro permanente do Conselho Superior da Organização Mundial do Comércio. Ou seja, o acesso para participar das decisões mundiais.

Com relação à ONU, segundo o discurso da diplomacia brasileira, o país não deseja apenas "seu" assento permanente no Conselho de Segurança, mas uma reforma que inclua a reativação e redefinição do Conselho Econômico-Social, a Assembléia Geral (*locus* de representação e manifestação dos países pequenos), tendo esta última o mesmo peso que o Conselho de Segurança.

Hal Brands (2010) define que o Brasil nos Governos de Luís Inácio Lula da Silva (2002-2010) delineou e seguiu três estratégias, que chama de "*Grand*" estratégia brasileira. Estas são: (i) *soft-balancing* contra os Estados Unidos (atitude desafiadora, mas sutil, aos Estados Unidos); (ii) construção de coalizões a fim de ampliar seu poder de negociação (como o Mercosul, Unasul, BRIC, Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, Cúpula Iberoamericana, Cúpula América do Sul-África, Cúpula América do Sul-Países Árabes, Fórum de Diálogo India-Brasil-África do Sul - IBAS, G-4, G-5, G-15 Cooperação Sul-Sul, G-20 Agricultura, G-20 Financeiro, entre outros); e (iii) posicionar-se como líder de uma América do Sul mais unida. O autor considera que o país obteve sucesso nestas três estratégias diplomáticas, obtendo importante crescimento econômico e coesão social no âmbito interno, necessários para sustentar tal ambição e projeto estratégico. Contudo, nos ateremos apenas na última estratégia, específica à América do Sul, objeto desta dissertação.

O foco na América do Sul e não global se dá pelo fato que o Brasil é uma potência regional ou potência média, faltando-lhe os recursos, sobretudo financeiros e militares, para sustentar uma abrangência de atuação maior.

De fato, a liderança brasileira na América do Sul já foi pensada há longa data. Ela nasceu no pensamento geopolítico militar brasileiro com Meira Matos,

Mário Travassos, Golbery do Couto e Silva, entre outros. Já na atualidade, observamos que a diplomacia brasileira, desde o início do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, mas, sobretudo, nos Governos Luís Inácio Lula da Silva, vem adotando uma estratégia de construção de uma liderança na América do Sul.

4.1 O BRASIL VOLTA-SE PARA A AMÉRICA DO SUL

A diplomacia brasileira mantém um comportamento e uma linha de ação em vista de consolidar sua posição de potência e hegemonia regional (BRASIL, 2007). Seu alcance imediato é a América do Sul. A elite diplomata e geopolítica brasileira sempre sustentaram a liderança regional como meio para exercer um papel relevante no cenário mundial.

O Brasil se volta para a região nos anos de 1980 com a assinatura dos acordos de cooperação e integração com a Argentina, assinados entre os presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney. Trata-se do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, assinado em Buenos Aires em 29 de novembro de 1988, do qual surgiram 24 protocolos abrangendo um variado rol de assuntos como a cooperação nuclear, o transporte terrestre e marítimo, o setor automotivo e o comércio de trigo. Isto se deu após as crises do petróleo dos anos de 1970 e a crise mundial nos anos 1980.

O Brasil volta-se para a integração regional com a criação do Mercosul em 1991, em seguida com a Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional da América do Sul (IIRSA) em 2000 (integração pela infra-estrutura em obras públicas, ou seja, integração física) e, finalmente, a integração política pela Comunidade Sul-Americana de Nações (CSAN) em 1994, sendo esta substituída pela União das Nações Sul-Americanas (Unasul), em 2008.

A mudança que ocorre no âmbito das relações internacionais e da geopolítica é o fato de que os problemas da região passam a ser discutidos na região, ou seja, na América do Sul, e não mais na Organização dos Estados Americanos (OEA) ou mesmo no seio do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR).

4.1.1 “América do Sul é nosso destino”

Vendo seu prestígio internacional aumentar e ganhando autoconfiança, o Brasil compreendeu que o peso e o impacto do Mercosul no cenário internacional não seria suficiente para atingir suas pretensões de potência regional com alcance global. Por isso, é de nosso entender que o país mudou o foco de sua atuação e está colocando maior ênfase na construção da Unasul para consolidar-se como potência regional, obter o assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, enfim ter um papel geopolítico de destaque. Corroboram para este entendimento o fato que as diversas iniciativas do Mercosul caminham a passos muito lentos ou pararam ou mesmo regrediram. Se lançarmos um olhar sobre o Parlamento do Mercosul (Parlasul), verificamos que não há mais atividade relevante. As eleições diretas para os representantes do parlamento não se realizaram e foram pospostas sem data específica para serem realizadas. Da mesma forma, se lançarmos um olhar sobre o Setor Educacional do Mercosul (SEM), verifica-se que a mobilidade dos profissionais prometida com os mecanismos de acreditação e reconhecimento de títulos foi suspensa em reunião do SEM em meados de dezembro de 2010 em Montevidéu, Uruguai. Ressaltamos que o Mercosul tem a premissa que é a mobilidade de pessoas e profissionais que trará a verdadeira integração ao bloco. O mesmo comunicado de Montevidéu afirma que o reconhecimento de títulos é apenas para fins acadêmicos e não para o exercício da profissão, sendo, portanto, contrário ao princípio fundamental do Mercosul. Enfim, não se observa mais ações relevantes em favor do “relançamento” do Mercosul.

Por outro lado, o *slogan* “a América do Sul é nosso destino” ganha força, atenção e energia por parte da diplomacia brasileira e da diplomacia presidencial. Verificamos que são inúmeras as reuniões de ministros e as cúpulas presidenciais que acontecem no âmbito da Unasul. Adicionalmente, ressaltamos os diversos conselhos do bloco que já estão funcionando e outros que são criados, bem como a participação decisiva da Unasul na resolução dos conflitos na Bolívia. Ao passo que no âmbito do Mercosul, nada de novo acontece ou está sendo criado.

As declarações da elite diplomática brasileira que marcam claramente esta mudança de foco do Mercosul para a Unasul são contumazes: “A América do Sul é nosso destino” (PINHEIRO GUIMARÃES, 2010). Em 2003, o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, assume a pasta de chanceler declarando que no Governo Lula, a América do Sul é a prioridade. Em outubro de 2010, ao final do mesmo

governo, Amorim reafirma esta prioridade em palestra no Curso para Diplomatas Sulamericanos promovido pelo Itamaraty: "O Presidente Lula fez da integração da América do Sul a prioridade número um da política externa brasileira." (AMORIM, 2010). Da mesma forma confirma o Conselho Nacional de Inteligência do governo americano e o Instituto para Estudos de Segurança da União Europeia: "*South America has been the number one priority of Brazilian foreign policy*"[37] (NIC/ISS, p. 50). Ou, ainda, a contundente declaração do ministro da Defesa, Nelson Jobim (2010) que define a importância estratégica da região para o Brasil: "la integración sudamericana es elemento necesario de nuestra estrategia internacional" (p. 24) ou, ainda, "América del Sur es, por tanto, un componente central del proyecto de desarrollo de la Nación brasileña." (p. 56) Ou seja, a projeção internacional e o desenvolvimento do Brasil passam pela América do Sul. Ou, ainda, como postulado por Darc Costa: "a concepção estratégica do Brasil passa pela integração da América do Sul" (2008, p. 171).

Adicionalmente, é digno de nota o fato da criação da Comunidade dos Estados Latinoamericanos e Caribenhos (CELAC). Entendemos com este fato que o Brasil não pretende se "isolar" na América do Sul. A criação da CELAC é uma demonstração clara de que o país não abdicou de exercer influência alguma na região, em seu contexto maior, América Latina e Caribe. Certo que é uma influência compartilhada com o México. A CELAC foi criada na "Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe", realizada na Riviera Maya (México), em fevereiro de 2010. A Cúpula da Unidade compreendeu a II Cúpula da América Latina e o Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC) e a XXI Cúpula do Grupo do Rio. CALC e Grupo do Rio convergirão de forma gradual para a CELAC, quando esta apresentar seu documento constitutivo, previsto para 2011.

4.2 A GEOPOLÍTICA BRASILEIRA: UMA BUSCA POR HEGEMONIA REGIONAL?

Este sub-capítulo analisa a geopolítica brasileira, fortemente inspirada e assentada no pensamento militar, como precursora da aspiração de um papel relevante para o país na América do Sul nesta nova fase geopolítica mundial no pós Guerra Fria, já que geopolítica tem a ver com o poder e o exercício do poder numa área geográfica definida.

---

[37] Em tradução livre: "A América do Sul tem sido a prioridade número um da política externa brasileira".

Entendemos que o conceito de liderança regional brasileira foi concebido pela diplomacia, a partir das negociações e tratados de fronteiras realizados sobretudo pelo Barão do Rio Branco (no período de 1902-1912) e pelo pensamento geopolítico concebido no meio militar. Ressalte-se ainda que a proeminência de nossa diplomacia decorre desde o período do Brasil Colônia com os tratados de demarcação de fronteiras e com a participação relevante de Alexandre de Gusmão notabilizada no Tratado de Madri em 1750, definindo os limites coloniais entre portugueses e espanhóis na América do Sul. Com este tratado, negociado de 1746 a 1750, Gusmão conseguiu praticamente triplicar o extensão do território brasileiro por meio da argumentação do princípio *uti possidetis*, ou seja, a posse efetiva da terra: terras habitadas por portugueses eram terras portuguesas.

As histórias exitosas de negociações de tratados internacionais, negociações de fronteiras, inúmeros casos que o país foi chamado para realizar mediações, resultou num pensamento geopolítico[38] e diplomático autoconfiante. Contudo, estes casos exitosos e esta segurança do pensamento geopolítico e diplomático brasileiro certamente são os principais elementos da dificuldade brasileira de exercer sua liderança na região.

Mais adiante retornaremos a esses critérios de liderança, confrontando o Brasil com esses mesmos critérios. Passaremos, a seguir, à análise da geopolítica brasileira que busca uma posição relevante ao país no cenário sulamericano.

4.2.1 A geopolítica brasileira e a busca por liderança regional

O Brasil, postulante ao *status* de potência regional e pleiteante a uma vaga no Conselho Permanente de Segurança das Nações Unidas (ONU), possui uma maior responsabilidade relativa às suas relações com seus vizinhos. A partir dessa sua posição – um *status* de potência regional em fase de consolidação e uma posição a conquistar (a cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU) – seus desafios de líder também são maiores.

A liderança do Brasil é refletida a partir da análise geopolítica regional e da sua doutrina de segurança nacional. São elementos essenciais da estratégia geopolítica brasileira: soberania nacional: salvaguarda intransigente da

---

[38] Os principais representantes desse pensamento geopolítico são: Everardo Backheuser, Mário Travassos, Meira Matos e Golbery do Couto e Silva. A vertente civil e mais recente do pensamento geopolítico brasileiro está representada por Bertha Becker, Terezinha de Castro, Wanderley Messias da Costa, Demétrio Magnoli, Paulo Vizentini, José William Vesentini, entre outros.

independência política; contribuição ativa à cooperação e à paz entre as nações; valor da democracia com a participação ativa do povo na vida política nacional; federalismo: garantia das liberdades regionais; território nacional: valorização e crescimento regional integrado; manutenção do *status quo* territorial na América do Sul: contra qualquer tendência revisionista que possa constituir ameaça à paz do continente; fortalecimento da integração regional (Mercosul e Unasul) em vista do progresso econômico e defesa da região; e fortalecimento do prestígio nacional no exterior, com participação ativa na manutenção da paz mundial.

Baseado nestes princípios, a diplomacia brasileira trabalha e exerce influência sobre seus pares da região e fora da região. São inúmeras as participações da diplomacia brasileira na mediação, resolução de conflitos ou participação humanitária, sendo estas participações espontâneas e em muitas delas o país é convocado ou recebe um mandato da ONU. Segundo o Itamaraty (2010), desde 1948 o Brasil participou de mais de 30 operações de manutenção da paz, tendo cedido um total de mais de 17 mil homens. Integrou operações na África (Congo, Angola, Moçambique, Libéria, Uganda, Sudão, entre outras), na América Latina e Caribe (El Salvador, Nicarágua, Guatemala e Haiti), na Ásia (Camboja e Timor-Leste) e na Europa (Chipre e Croácia). Embora tenha enviado militares e policiais em diversos casos, apenas a cinco operações o Brasil cedeu tropas, isto é, unidades militares formadas: Suez (UNEF I), Angola (UNAVEM III), Moçambique (ONUMOZ), Timor-Leste (UNTAET/UNMISET) e Haiti (MINUSTAH). (MRE, 2010).

Além da diplomacia, o exército brasileiro também trabalha em vista destes princípios. São participações relevantes como esta do Haiti, onde o país coordena as forças internacionais e de ajuda humanitária desde 2004 ou a manutenção do cessar-fogo entre Peru em Equador em 1985.

O desejo de ser potência regional, confundido com pleitos imperialistas de nossos geopolíticos (SILVA, 1981) e acordos e tratados de fronteiras, é antigo na história do Brasil e foi cultivado pelos maiores expoentes do pensamento geopolítico brasileiro.

O Barão do Rio Branco[39], ministro e artífice da política exterior brasileira de 1902 a 1912, foi o arquiteto de diversos acordos de fronteiras e sempre conseguiu resultados favoráveis ao Brasil. O barão expressou, há um século, que o país não

---

[39] Seu nome é José Maria da Silva Paranhos Júnior, 1845-1912.

deveria viver dentro do que já conquistou, mas deveria chegar hegemonicamente ao pacífico, conforme resgata o pesquisador uruguaio Raúl Zibechi (2006).

Cinquenta anos mais tarde, Golbery do Couto e Silva (1957, p.16)[40], afirmou também que nossa única saída é a expansão. Acrescente-se a esses dois grandes nomes da nossa diplomacia e da geoestratégia, o do militar Mário Travassos que, em sua obra *Projeção Continental do Brasil*, afirmou:

> a projeção geopolítica do Brasil sobre o continente passaria pela sua hegemonização. [...] A hegemonia brasileira sobre a América do Sul, portanto, levaria à necessidade de neutralizar a suposta hegemonia da Argentina sobre a Bolívia e, acessoriamente, também sobre o Paraguai. (1931, *apud* Vieira, 2006, p. 54).

Tanto Travassos quanto Silva defendiam que a hegemonia brasileira seria alcançada pela integração das vias aquáticas – navegáveis – (interligando as bacias Amazônica e Platina, diminuindo, dessa forma, a hegemonia da Argentina sobre o Paraguai e Bolívia) e rodoviária. Nesse contexto, a atual ligação rodoviária do Brasil ao Pacífico, pelo porto de Iquitos no Peru, faz parte desse projeto hegemônico brasileiro. Segundo Golbery,

> Ao final, ter-se-ia o “império” brasileiro – ou sul-americano – cujo *heartland* seria a “Plataforma Central de Manobra”: a região Sudeste brasileira e o Estado de Goiás, mais o Distrito Federal, que controlaria as demais, mas que seria secundado por Buenos Aires, em articulação com Córdoba e Santa Fé. (SILVA, 1957, *apud* VIEIRA, 2006, p. 57).

Com a atual dimensão econômica, populacional e espacial e considerando as assimetrias que tais dimensões provocam e o pensamento de sua escola geopolítica, o Brasil desperta sentimentos de desconfiança por parte de seus vizinhos, bem como conflitos. Um dentre eles extrapolou a América do Sul e foi com os Estados Unidos sobre a instalação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Compreendendo a impossibilidade de manter – com a ALCA – sua proeminência sobre a América do Sul, pois os Estados Unidos teriam a hegemonia sobre todas as Américas, o Brasil se opôs ao projeto americano de criar uma área de livre comércio e trabalhou paralelamente para cunhar um projeto de cooperação econômica e política com os países sulamericanos (NOLTE, 2006, p. 6).

Compelido pelos Estados Unidos, com sua pretensão de criar a ALCA, e em vista de fortalecer sua influência na região, o Brasil reafirmou sua opção pela

América do Sul e esteve à frente dos processos de integração. Primeiro foi o Mercosul (1991) e em seguida a Unasul (os processos iniciaram-se em 2000).

Exercer algum tipo de liderança na América do Sul é importante para o Brasil, pois o bloco reúne 12 países, com uma população de cerca de 400 milhões de habitantes, PIB de US$ 3,9 trilhões e visa um modelo de integração segundo os moldes da União Européia. O primeiro grande objetivo será o de interligar fisicamente a região, por meio das obras de infraestrutura da IIRSA, em seguida, criar uma zona de livre comércio para a região, fixado para 2019.

Contudo, é oportuno lembrar que liderar uma região não basta querer. Para que esta liderança seja legitimada e que tenha seguidores, é necessário que os liderados aceitem e socializem esta liderança. Dessa forma, é oportuno nos interrogarmos como está posta e como está sendo aceita a liderança brasileira na América do Sul.

4.3 O BRASIL FRENTE AOS CRITÉRIOS DE POTÊNCIA E LIDERANÇA REGIONAL

A literatura é unânime em apresentar o Brasil como potência regional. Buzan (2004) afirma que um líder regional é antes de tudo uma potência regional. Não obstante, não significa necessariamente que uma potência regional é uma líder regional, como demonstraremos a seguir.

4.3.1 Confronto com a teoria

Como verificado na literatura sobre potência e liderança regional no capítulo 2, o Brasil é destacado por todos os autores estudados como sendo uma potência regional e uma potência média em nível mundial (NOLTE, 2006; FLEMES, 2007; HURRELL, 2007; BURGES, 2009; MALAMUD, 2009; BRANDS, 2010). Os principais elementos que o país possui e que sustentam esta unanimidade são: território e população correspondem à metade da América do Sul e o PIB equivalente a quase dois terços. Soma-se a estes, o seu desenvolvimento econômico, os recursos naturais (minérios, petróleo), sua capacidade militar (acima de qualquer país individual da região), a estabilidade política, fatores psicológicos como a determinação e a moral nacional em busca de seus objetivos, bem como fatores

[40] O pensamento geopolítico completo de Golbery encontra-se nestas três obras suas: *Planejamento estratégico* (1955), *Geopolítica do Brasil* (1967) e *Conjuntura nacional: o poder executivo e geopolítica do Brasil* (1981).

informacionais que inclui a revolução das comunicações. Contudo, dentre os fatores psicológicos determinantes do poder nacional, o grau de coesão social, devido ao seu alto nível de desigualdade, é certamente um dos pontos fracos do Brasil.

Além disso, a modernização e diversificação de seu parque industrial, o poder de atração de investimentos estrangeiros diretos, seu grande mercado consumidor interno e políticas macro-econômicas saudáveis, fazem com que as assimetrias em relação aos seus vizinhos continuem a aumentar. Devido ao setor industrial nos países vizinhos estar menos avançado e pouco diversificado, estes países encontram-se ainda muito dependentes das exportações de matérias-primas e produtos primários, o que faz com que suas perspectivas econômicas no longo prazo não sejam muito promissoras, caso não haja mudança na política regional de desenvolvimento econômico-industrial[41].

Além destes aspectos, contribui para que os analistas coloquem o Brasil na posição de candidato natural à liderança regional o fato que o país mantém uma política externa de modo geral coerente. Esta mesma política, a partir do século XXI, fez da América do Sul o número um de suas prioridades. Também é unanimidade que a liderança regional é condição vital para o Brasil atingir seu objetivo de possuir um papel mais relevante no cenário global (NIC/SIS, 2010; MALAMUD, 2009).

Destacamos os seguintes itens relacionados aos critérios apontados no capítulo 2 por Nolte (2006), Flemes (2007) e Buzan (2004) que definem a identidade de um líder regional:

(i) <u>As dimensões do Brasil conduzem ao protagonismo</u>: território, população e recursos naturais. Sua grande população de cerca de 200 milhões de habitantes (48% da América do Sul) é garantia de um grande mercado consumidor interno, o que dá enorme vantagem na atração de investimentos estrangeiros diretos. O Produto Interno Bruto (PIB) diversificou-se e é o oitavo maior do mundo, sendo mais da metade de todos os outros países da América do Sul conjugados.

(ii) <u>Outros recursos de poder</u> que o Brasil possui para o exercício de liderança são: aumento da produção de alimentos, aumento das exportações que causou maior participação brasileira no comércio mundial, diversificação dos produtos manufaturados, crescimento da construção civil e do setor de serviços, biodiversidade, energia fóssil e de biomassa, aumento da renda *per capita* e do PIB,

---

[41] Alertamos para o fato da gradual perda de competitividade a indústria brasileira e a crescente primarização das exportações brasileiras nos últimos anos devido à entrada de produtos industrializados chineses.

com geração de mais empregos, liderança regional para coordenar temas de defesa, capacidade das Forças Armadas na manutenção da soberania nacional, indústria de defesa relevante, entre outros.

(iii) O país não reivindica por discursos que deseja ser ou que é o líder da América do Sul. A diplomacia brasileira pratica – num nível ainda modesto - o custo da liderança, no qual o líder deve ceder, e não apenas levar vantagens para si, a fim de concretizar acordos, como foi o caso do Mercosul nas resoluções comerciais com a Argentina, e resolver impasses, como foram os casos da Bolívia (cujo governo de Evo Morales nacionalizou as refinarias da Petrobrás), e a revisão do Tratado de Itaipu em benefício do Paraguai (passando o pagamento anual da compra do excedente de energia não consumida pelo Paraguai de US$ 120 para US$ 360 milhões).

Estes gestos de ceder não são necessariamente demonstrações de fraqueza, ao contrário, é a grandeza do líder que se manifesta com os mais fracos. Contudo, há controvérsias sobre o aspecto de não levar vantagem em relação ao protagonismo brasileiro na América do Sul. Diversos segmentos de vários países sulamericanos, especialmente o empresarial da Argentina e Uruguai, sentem que o Brasil procura tirar vantagem do seu protagonismo e promove suas empresas. Assim, este protagonismo não conduz naturalmente ao exercício da liderança, pois há desconfiança com relação à atitude brasileira.

(iv) Relação da diplomacia com o poder militar, como está sendo a atuação brasileira no Haiti e em diversas outras missões da ONU e a mediação nos conflitos entre Colômbia e Venezuela, Equador e Peru, bem como a participação na libertação da senadora franco-colombiana Ingrid Betencourt, refém dos guerrilheiros das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC).

Com sua política de defesa nacional, estabelecida em 1996, o Brasil participa ativamente na manutenção da paz e da segurança internacional, sendo uma diretriz desta política participar de operações internacionais de paz, de acordo com os interesses nacionais. Todavia, apesar da sintonia que existe entre a diplomacia e o poder militar, o que constitui um excelente instrumento de exercício de influência e apesar das diversas participações das Forças Armadas brasileiras em operações internacionais, estas estão aquém do necessário para demonstrar e exercer força e coerção. Esta é uma das principais deficiências brasileiras para também se dotar do *hard power* e melhor exercer sua liderança na região.

(v) Emprego de instrumentos de política internacional: participação relevante e/ou de liderança nos organismos econômicos mundiais (OMC, G20, FMI); o país exerceu liderança na formação do Mercosul, Unasul, bloco do G4 (grupo dos quatro principais países emergentes, sendo a China, Índia, Brasil e África do Sul), nações do G4 (grupo de líderes regionais que reivindicam um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU: Brasil, Alemanha, Índia e Japão), G20 (grupo de 23 países emergentes que se uniram para reivindicar melhores condições nas negociações do comércio mundial junto à OMC), G20 (grupo dos 19 países mais desenvolvidos do mundo, além da União Européia, que reúne os ministros de Finanças e os presidentes de seus respectivos bancos centrais que cooperam e estudam temas ligados às finanças mundiais e à crise econômica).[42]

É certo que a inserção nos organismos multilaterais e a construção de alianças internacionais aumentam o *status* e a influência do Brasil no cenário internacional. Contudo, não se traduzem necessariamente na aceitação de sua liderança no entorno regional.

Como demonstrado, o Brasil preenche a maior parte dos critérios apontados por Nolte (2007), Flemes (2007) e Buzan (2004) que definem uma potência regional. Nesse sentido, a diplomacia brasileira demonstra possuir ambição de levar o país a ser o líder da região e de ser seu porta-voz nos fóruns mundiais e mesmo seu representante permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Este cargo fora prometido pelo presidente americano Franklin D. Roosevelt a Getúlio Vargas como compensação da participação brasileira na Segunda Guerra Mundial. (MONIZ BANDEIRA, 2008, p. 98).

Não obstante, como já evidenciado acima, há o fato nevrálgico da aceitação da liderança brasileira pelos liderados que não faz unanimidade, sendo na verdade de nenhuma unanimidade, entre os países sulamericanos.

Conforme Etzioni (1965), a liderança é um elemento crucial no processo de integração de uma região. Ela não pode ser exercida por todos ao mesmo tempo. Um ou dois países devem ser o motor no processo de integração regional. Na União Europeia esse papel foi exercido pela Alemanha e França; no NAFTA, pelos Estados Unidos; no Mercosul pelo Brasil e Argentina. No caso da Unasul, apesar dos arrojos e desafios de Hugo Chávez com sua proposta bolivariana de socialismo do século

---

[42] A liderança brasileira na formação de grupos e coalizões internacionais é analisada por Paulo Fagundes Vizentini em seu artigo *O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais* (2009). Disponível em: <http://www6.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo0644.pdf>.

XXI, uma proposta alternativa, o Brasil procura desempenhar um papel de líder nesse novo processo de integração regional.

Faz-se necessário salientar que o projeto de criação da Unasul não é apenas parte da agenda do exercício da liderança brasileira ou de sua agenda internacional, mas também é o resgate do sonho de Simon Bolívar de ver toda a América do Sul unida, bem como das atuais nações que a compõem.

Retornaremos mais adiante a este critério de constituição de uma liderança regional.

4.3.2 O reconhecimento da liderança brasileira

O Brasil vive um paradoxo: sua liderança regional é amplamente reconhecida mundo afora e pouco ou nulamente na sua região de influência. Diversas são as declarações de reconhecimento de chefes de Estado, as mais diversas autoridades e estudiosos da política internacional em favor da liderança brasileira. Contudo, essas declarações são provenientes de fora da América do Sul.

A ex-Secretária de Estado americana Condolezza Rice afirmou na *Foreign Affairs* (2004) que o Brasil é um ator importante do sistema mundial. Em viagem ao Brasil, em 2005, declara que "os EUA encaram o Brasil como um líder regional e um parceiro global" (2005). Rice percebeu que, com o acúmulo de capital de poder (Unasul, BRIC, G20, G5, reaparelhamento das forças armadas, entre outros), o Brasil reforça seu papel de interlocutor preferencial dos Estados Unidos na América do Sul, sendo o pivô regional, segundo Pecequilo (2008).

Do mesmo modo, verifica-se que a liderança regional brasileira na América do Sul tem o aval do ex-secretário de Estado Henry Kissinger (2001). Em 1976 quando o Presidente Gerald Ford acordou o *status* de interlocutor especial ao Brasil, o presidente do Comitê de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados dos EUA, perguntou ao então Secretário de Estado americano Henry Kissinger se os Estados Unidos estavam elevando o Brasil ao *status* de potência mundial. O secretário respondeu que o Brasil por sua população, vastos recursos e rápido desenvolvimento econômico, estava tornando-se uma potência mundial e não precisava da aprovação dos Estados Unidos para se tornar uma e que era obrigação da política externa americana lidar com as realidades que existiam (KISSINGER, 2001, p. 102).

Os Estados Unidos, sobretudo eles, já manifestaram interesse em ter na região um parceiro confiável para ser o interlocutor de governos de esquerda e anti-

americanos declarados como Hugo Chávez da Venezuela, Evo Morales da Bolívia e Rafael Correa do Equador, considerados pelos americanos como sendo pouco confiáveis e de ameaça à estabilidade e à segurança do sub-continente. É conveniente aos Estados Unidos ter um "xerife" confiável na região.

Esta é verdadeiramente uma nova ordem mundial: o compartilhamento do poder. Trata-se também de uma mudança na política externa americana. Na era Bush (2000 – 2008) o Brasil foi "castigado" por ter feito naufragar o sonho americano de fazer do Alasca à Terra do Fogo uma única zona de livre-comércio (a ALCA) com a finalidade de perpetuar a hegemonia política, econômica e cultural dos Estados Unidos sobre todas as Américas. Foi um golpe arquitetado pelo Brasil que convenceu os outros membros do Mercosul e da Comunidade Andina de Nações (CAN), a recusar o plano americano. A partir de então os Estados Unidos, em represália, celebraram ou fizeram propostas de acordos bilaterais de livre comércio ou concederam privilégios a diversos países da região, bem como da América Central. Dentre estes, foi firmado acordo com o Chile, Colômbia, Peru e o Uruguai mantém interesse.

Entretanto, já no final do Governo Bush e, sobretudo, com Governo de Barack Obama, a política externa americana mudou de rumo. Os Estados Unidos compreenderam que não podem estar em todas as partes e manter a ordem em todo o globo ao mesmo tempo, como já foi demonstrado na contextualização desta dissertação. Deram-se conta que precisam de parceiros locais confiáveis. E o parceiro natural, devido a suas dimensões e expressão além dos limites da América do Sul, por possuir uma democracia consolidada e por conduzir uma política externa regular e coerente, é o Brasil.

Segundo Olivier Dabene, do Instituto de Estudos Políticos de Paris, o Brasil busca ser um ator global, e não é considerado "mais um da lista" (*apud* CAETANO, 2009, p. 170). E conforme declarou Susanne Gratius no Colóquio Internacional *Brasil – União Europeia – América do Sul: anos 2010-2020*:

> Sin duda, Brasil es el principal y probablemente el único actor global de América Latina que tiene una política exterior eficaz y un cierto peso en el mundo. […] La cumbre regional celebrada en diciembre de 2008 en Costa de Sauípe a iniciativa del gobierno Lula, demuestra esta nueva autoestima de Brasil como líder regional emergente y cooperativo. (GRATIUS, 2009, p. 41).

Na mesma direção, as declarações provindas da União Europeia reafirmando a liderança brasileira na América do Sul são ainda mais eloqüentes:

> The time has come to look Brazil as a strategic partner as well as a major Latin American economic actor and regional leader. […] Its emerging economic and political role brings new responsibilities for Brazil as a global leader. […] Brazil´s demographic weight and economic development make it a natural leader in South America and a key player in Latin America. (EUROPEAN COMMISSION, 2007, p. 1, *apud* MALAMUD, 2009).[43]

Do mesmo modo que os Estados Unidos, a declaração acima demonstra que a União Europeia reconhece formalmente a proeminência e a liderança do Brasil na América do Sul. Tais declarações contundentes da UE chegaram a criar constrangimento aos vizinhos brasileiros que não desejam ver tamanho reconhecimento da liderança brasileira na região por parte de ator tão importante no sistema internacional como a UE.

Por sua vez, Raúl Zibechi tem sido ferrenho crítico à posição hegemônica brasileira na América do Sul, mas reconhece que o Brasil é o único país em condições de liderar um processo que colocará a região como um dos cinco ou seis pólos de poder do mundo (2008). O pesquisador uruguaio vê o Brasil, com seu protagonismo no processo de compleição da Unasul, como a locomotiva regional e vê na constituição do bloco como personalidade jurídica internacional, um mecanismo que potencia a autonomia regional com relação aos Estados Unidos, mas não deixa de observar que está havendo uma integração feita sob medida para as grandes empresas brasileiras (*ibid.*).

Segundo Pecequilo, “o fortalecimento do Brasil foi acompanhado pelo isolamento e o encolhimento norte-americano, gerado pelas opções unilaterais de George W. Bush em seu primeiro mandato (2001-2004)” (2008, p. 14).

De mesmo, espera-se do Brasil o cumprimento do papel de líder, como posto pelo sociólogo e cientista político chileno, Manuel Antonio Garretón (COMISSÃO DE IMPLANTAÇÃO, 2009, p. 245):

> Se ha dicho muchas veces que sin la presencia protagonista de Brasil – algunos hablan de liderazgo -, los procesos de integración latinoamericana estarían condenados al fracaso y que la tradicional tendencia al aislamiento de dicha nación conspira contra este rol activo que se le exige.

Ou seja, espera-se do Brasil uma participação ativa de liderança para que a integração regional possa acontecer e não se espera o isolamento do país. O

---

[43] Em tradução livre: Chegou a hora de olhar para o Brasil como um parceiro estratégico e como um importante ator econômico da América Latina e líder regional. [...] Seu papel econômico e político emergente traz novas responsabilidades para o Brasil como um líder global. [...] O peso demográfico do Brasil e seu desenvolvimento

sociólogo deixa claro que não haverá integração se o Brasil não desempenhar um papel de proeminência e liderança.

Apesar de o Brasil estar "de costas" para a América do Sul e de frente para a Europa, como era comumente visto por seus vizinhos, a atual diplomacia brasileira (a partir do Governo de Fernando Henrique Cardoso e, sobretudo, no Governo de Luís Inácio Lula da Silva) tem um sólido compromisso de priorizar a América do Sul, como demonstrado acima. É foco dos interesses estratégicos do Brasil a solidificação da América do Sul como bloco geopolítico proeminente, local no qual o país possa exercer sua liderança regional e ser o interlocutor desse bloco na cena internacional e junto às grandes potências. Dessa forma, o país cumpre o papel de liderança regional definido por Buzan (2004) e exposto no capítulo 2.

Portanto, a construção de uma área de segurança na América do Sul é prioridade brasileira. Na Segunda Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Guayaquil, Equador em 2002, foi aprovado o "Consenso de Guayaquil sobre Integração, Segurança e Infra-Estrutura para o Desenvolvimento", manifestando o propósito de construir "um futuro de convivência fecunda e pacífica, de permanente cooperação" e declarando "a América do Sul como Zona de Paz e Cooperação" (COMUNIDAD ANDINA, 2002). Esta declaração está em sintonia com o que Karl Deutsch (1990) e Buzan & Waever (2003) estabelecem a respeito de uma integração regional: é antes de tudo uma comunidade de segurança. A comunidade internacional "outorga" ao Brasil "o mandado" de liderança regional enquanto o país conseguir manter a América do Sul como área estável e sem conflitos. Desta forma, não é interesse do Brasil ter instabilidade na região, sendo esta a principal razão da criação do Conselho de Defesa Sulamericano como mecanismo de concepção de uma comunidade de segurança.

Como exposto, o Brasil conta com uma ampla aceitação internacional de seu papel de líder na América do Sul, sendo a mesma timidamente manifestada no âmbito intra-regional. São várias iniciativas de líder dentro da própria América do Sul, mas não gera consenso e adesão. Torna-se claro que, por falta de *hard power*, torna-se mais difícil o país exercer a liderança. O que se realça na atuação brasileira é a diplomacia, tendo destaque a presidencial, trabalhando seu *soft power* ou a diplomacia consensual, como veremos mais adiante.

---

econômico o fazem um líder natural na América do Sul e um ator-chave na América Latina. (COMISSÃO EUROPEIA, 2007, p. 1, apud MALAMUD, 2009).

4.3.3 Desafios domésticos à liderança regional

Dois grandes desafios se apresentam ao exercício da liderança brasileira na América do Sul: o *hard power* (meios militares e financeiros) e a aceitação da liderança por parte dos liderados. Neste sub-capítulo trataremos apenas da aceitação – portanto legitimação – por parte da população brasileira em relação às deficiências, especialmente financeiras, que o país apresenta para exercer sua liderança regional.

O prestígio internacional e o desejo de liderança regional pelo país trazem consigo responsabilidades maiores e carrega em seu bojo contestações por parte não apenas de seus pares na região, mas da população nacional. Estas responsabilidades maiores significam que o país precisa possuir contingente e meios militares (armas, tanques, aviões, submarinos, veículos, mantimentos, uniformes, equipamentos diversos, pessoal treinado, entre outros) em prontidão para exercer a coerção e atender as contingências e pedidos para intervir em conflitos regionais ou em outras partes do globo. Estes pedidos incluem ajuda humanitária ou contenção de conflitos e manutenção da paz, o que implica em enormes dispêndios financeiros.

Além de o baixo poder financeiro disponível para ser despendido no exercício da liderança, acrescenta-se o fato que o PIB *per capita* brasileiro ser menor que o de alguns países da região (Chile, Argentina, Venezuela e Uruguai possuem PIB *per capita* mais elevados que o Brasil). Outros indicadores socioeconômicos brasileiros são inferiores que alguns países da região, como a taxa de alfabetização, taxa de matrícula no ensino terciário e população abaixo da linha de pobreza.

Devidos suas carências internas, Andrés Malamud (2009) observou que a população brasileira não é favorável que o país despenda com os outros e deixe de investir em si próprio, especialmente em suas carências sociais. É um argumento importante e com justeza encontra eco no Brasil, contudo deve ser analisado. É de nosso entender que esse sentimento é relativizado junto à população por duas razões:

(i) O fato do prestígio e do papel relevante que o Brasil vem obtendo no âmbito internacional, especialmente no Governo Lula, fez com que a auto-estima da população brasileira aumentasse, criando o sentimento de que o país pode ter poder e pode exercer influência na cena exterior, sendo considerado este fato bom para o país e para a população. Desta forma, acontece um processo de legitimação das participações e os dispêndios brasileiros em missões de paz, militares, ajuda

humanitária e intermediações no âmbito internacional. Os dispêndios nas operações de paz somam mais de US$ 7 bilhões (MRE, 2010).

A população, sobretudo a mais carente, não tem dado sinal de condenação às iniciativas de dispêndio externo deste governo, concretizado na pessoa de Lula, e o vê como uma espécie de herói brasileiro de alcance internacional, sendo suas ações legitimadas, pois elas mesmas se sentem bem – i.e., com auto-estima alta – com tais ações. Acontece uma espécie de compensação dos sentimentos de frustrações das limitações socioeconômicas pelo fato da ajuda externa brasileira. Certamente o sentimento de solidariedade e compaixão que faz parte da vida brasileira, sobretudo da população mais carente, está presente nesta legitimação. Portanto, não se observa questionamentos por parte das camadas mais pobres a respeito das ações e dispêndios brasileiros no exterior no intuito de exercer influência e construir sua liderança regional.

(ii) Em outro âmbito, encontram-se as elites que influem majoritariamente nos destinos da política externa. É certo que é a elite diplomática que conduz a política externa, guiada pelo projeto de governo, mas são as elites política, empresarial e intelectual que fazem o contraponto e dão ou não a legitimidade das iniciativas e ações externas do governo. Historicamente, segundo Ricardo Costa de Oliveira (2001), as classes dominantes, ou seja, as elites estão no controle do Estado brasileiro nem sempre de forma homogênea e monolítica, mas também de maneira fragmentada e difusa.

Diversamente do âmbito das classes populares, nas elites o sentimento de solidariedade está menos presente e destaca-se o ensejo de "levar vantagem" (destacado por Alberto Carlos Almeida em sua pesquisa *A cabeça do brasileiro*, 2007): *o que vamos ganhar com isto? O que o país vai ganhar com isto? Que benefícios esta política de construção de liderança e os dispêndios trarão a nós no curto, médio e longo prazo?* Portanto, junto às elites, a legitimidade é condicionada ou obtida se estas mesmas elites terão vantagens para si, tais como o fornecimento de mercadorias e equipamentos, a abertura de novos mercados, maior segurança jurídica na realização de negócios nestas regiões, entre outros. O professor Darc Costa, corroborando Almeida e Da Matta, assim definiu esta questão: "nós temos uma parcela das elites do Brasil presa ao passado" (2008, p. 183).

A elite diplomática, por sua vez, não busca vantagens para si, mas para o país, especialmente vantagens para a imagem e o prestígio do país ao realizar tais

ações humanitárias e de cooperação e o consequente ganho de poder e influência no tabuleiro mundial de nações.

Exemplificando os dois contrapontos expostos acima, mencionamos o Fórum Social Mundial e outros fóruns sociais, incluindo o Fórum Social do Mercosul, nos quais a solidariedade e a cooperação internacional são palavras de ordem e, portanto, legitimadas. O contraponto é feito pelo relembrar do fato já mencionado nesta dissertação no qual as elites empresariais brasileiras eram reticentes à idéia do Mercosul. Começaram a apoiá-lo apenas quando a UE manifestou interesse em negociar com o bloco. Outro exemplo, desta vez da elite intelectual, ocorreu quando da consulta internacional realizada pela Unila, uma universidade que tem a missão de fomentar a integração pela cooperação e solidariedade. O único questionamento e reticência ao projeto da nova universidade vieram de uma professora da Universidade de São Paulo (USP) pelo fato de o Brasil não ter resolvido ainda seu problema interno de vagas em universidades públicas.

Portanto, observa-se no segundo grupo, identificado como elites brasileiras, o desejo do exercício de uma política externa tipicamente realista, na qual o país participa do jogo de poder mundial, sendo as ações humanitárias e de cooperação parte de jogo. Já a população em geral, sobretudo a mais pobre, dentro de uma perspectiva que caracterizamos teoricamente como idealista, percebe nessas ações a pura realização da solidariedade e da compaixão humana desinteressada.

4.3.4 Desafios intra-regionais à liderança brasileira

Como posto acima, um dos grandes desafios ao exercício da liderança brasileira na América do Sul é a aceitação desta liderança por seus pares. O objetivo deste subcapítulo é explorar esta questão. A contestação à liderança brasileira por parte de outros países da região é múltipla e aparece de diversas formas, como vemos a seguir.

A Venezuela, mais especificamente na figura de seu presidente Hugo Chávez, cultivador de uma liderança personalista, além de populista,[44] apresenta uma proposta alternativa à região: o socialismo do século XXI. Trata-se de uma contraposição ao neoliberalismo econômico que predomina na região. A proposta de

---

[44] É de nosso entendimento que Hugo Chávez usa, antes de tudo, a figura heróica de Simon Bolívar para atrelar sua imagem pessoal ao do grande herói e obter capital político em vista da construção histórica de seu legado personalístico e de oposição aos Estados Unidos. Parece-nos que o discurso de criar uma América do Sul unida é secundário neste contexto de Chávez. De qualquer forma, este não é um discurso verdadeiro, pois a história

Chávez ganhou força de contestação pelo fato do neoliberalismo ter sido implementado na sua radicalidade, especialmente na Argentina e no Peru, mas também na Colômbia, Chile, Brasil, Bolívia, entre outros, como antídoto à crise econômico-financeira a partir do início dos anos 1990 e pelos resultados sociais, e mesmo macro-econômicos, negativos que o neoliberalismo causou nas sociedades sulamericanas. Tendo um ambiente favorável, e impulsionado por suas generosas ajudas financeiras, a proposta de Hugo Chávez teve acolhida na região. Bolívia e Equador, na América do Sul, e Nicarágua, Cuba, Antiqua e Barbuda, Dominica e São Vicente e Granadinas na América Central e Caribe formam, sob a liderança da Venezuela, a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA) ou também conhecida como Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América. Argentina e Honduras já foram tentados a aderir ao projeto bolivariano, atraídos pelo dinheiro sem juros do petróleo venezuelano. Na Argentina houve dissuasão interna e por parte do Brasil. Em Honduras, o presidente José Manuel Zelaya, fazendeiro poderoso, que traíra a aliança conservadora que o elegera, foi deposto por golpe de Estado arquitetado pela Central de Inteligência Americana (CIA) e pela tradicional força política conservadora do país, apoiados pelo judiciário e exército local.

A ALBA tem como objetivo a integração social, política e econômica entre os países da América Latina e Caribe, que não se baseia apenas no livre-comércio, mas nas trocas comerciais, numa visão de bem-estar social e de mútuo auxílio econômico. Dentro do marco da integração financeira regional, com fins de favorecer o intercâmbio comercial e reduzir a dependência do dólar americano, em 2009 foi aprovada a introdução de um sistema único de compensação de pagamentos. Para este fim foi criado o Sucre como moeda comum. (TeleSur, 2009).

Observa-se uma forte lealdade à figura de Hugo Chávez por parte de seus liderados, fato que o Brasil não possui. Malamud (2009) afirma que Chávez é o principal desafio à liderança regional brasileira e que “compra” a lealdade de países da área de influência do Brasil (Bolívia e Equador), de forma ostensiva, com o dinheiro fácil do petróleo venezuelano[45]. De nossa parte, concordamos com Burges (2007) que oficialmente Brasil e Venezuela não competem por liderança na América do Sul, mas possuem projetos que oferecem visões geopolíticas, geoeconômicas e ideológicas distintas, nos quais a liderança regional está em jogo.

---

relata que Bolívar queria uma América do Sul independente, e justamente após as independências veio a fragmentação dos territórios.

Finalmente quanto ao projeto de Hugo Chávez, ainda é necessário destacar as compras de armas por parte da Venezuela, num claro gesto de reforço de seu *hard power*. Este fato deixa uma incógnita no ar: contra quem e para que Hugo Chávez está se armando.[46]

Entretanto, verifica-se na literatura documental que Estados Unidos e União Européia têm preferência ao Brasil como líder regional, por ser considerado um país mais estável e confiável, como evidenciado acima.

A seguir, analisamos outras formas e fontes de contestação à liderança brasileira na região.

Com relação à contestação Argentina, esta é fruto de uma rivalidade histórica, conforme retratam os pesquisadores argentinos Roberto Russell e Juan Gabriel Tokatlian:

> As primeiras percepções da assimetria com o Brasil como um problema para a Argentina se expressaram nos anos 1960, sempre na chave da rivalidade, a partir de dois aspectos: a geopolítica, que colocava ênfase no desequilíbrio de poder entre os países, com manifesta inveja pelos resultados do "milagre brasileiro"; e a teoria da dependência, que destacava o perigo do "subimperialismo brasileiro" na bacia do Prata, e o papel do Brasil, a partir de uma aliança privilegiada com Washington, de gendarme dos Estados Unidos na sub-região. Resgatamos essas duas percepções porque ainda restam vestígios de ambas, que ainda hoje aparecem sob outras formas. (RUSSEL & TOKATLIAN, 2011, s/n)

A atitude portenha decorre de uma forma do ressentimento e da não compreensão da busca da liderança regional e maior influência global por parte do Brasil. De um lado, a diplomacia brasileira mantém uma posição consolidada de principal parceiro e de co-liderança com a Argentina no Mercosul. Ou seja, o processo de construção da integração via Mercosul acontece por meio de uma parceria estreita e de liderança conjunta entre Brasil e Argentina. Por outro lado, o

---

[45] Em 2006, o petróleo venezuelano somou 89 por cento de todas as exportações do país e 56 por cento das receitas fiscais do país.

[46] O chefe do Departamento de Economia Mundial da Faculdade de Economia da Universidade de São Petersburgo, na Rússia, Sergei F. Sutyrin fez palestra no II Congresso Internacional do Núcleo de Estudos das Américas (NUCLEAS), realizado nos dias 20-24 de setembro de 2010 na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Questionado por mim sobre uma possível aliança estratégica da Rússia com a Venezuela pelo volume de venda de armas e exercícios conjuntos da marinha russa com a Venezuela, Sutyrin me respondeu que a Rússia não tem interesse em parceria estratégica com a Venezuela. Seu único objetivo é a diversificação comercial, ou seja, não ficar dependente apenas das vendas externas do petróleo e gás. O país considera que a venda de armas, outrora primeiro produto de exportação da antiga União Soviética, deve voltar a ser um importante produto de venda externa e um importante alavancador de alta tecnologia para a Rússia do século XXI. Sutyrin qualificou a atitude russa meramente pragmática e dentro do âmbito comercial. Não obstante essas afirmações do professor russo, consideramos inquietante, sob o ponto de vista de liderança regional, a compra de armamentos sofisticados em grande quantidade por parte da Venezuela. E mais inquietante seria uma aliança estratégica entre Rússia e Venezuela.

Brasil possui uma agenda global mais ampla e a integração da América do Sul é estratégica e o Mercosul vem perdendo importância estratégica para o Brasil nesta agenda. Por sua vez, a Argentina não aceita legitimar a liderança brasileira, pois o próprio país também tem pretensões regionais, amparada pelo fato que o país já foi a sexta maior economia do mundo no início do século XX e um país considerado desenvolvido, fatos nunca alcançados pelo Brasil. Russell e Tokatlian reforçam esta leitura:

> A desconfiança voltou a aflorar; o Brasil viu a postura argentina como um obstáculo à sua política sul-americana, a Argentina leu o roteiro do Itamaraty como um texto alheio a suas mais caras tradições latinoamericanistas. Os mais desconfiados sentiram inclusive como uma limitação perigosa do espaço de ação internacional do país. Logo a Argentina colocou freio aos objetivos do Brasil, mas, arrastada pela crise [de 2001], não teve nem pôde oferecer uma política alternativa para a América Latina. (RUSSELL & TOKATLIAN, 2011, s/n)

Hoje, segundo os pesquisadores argentinos, o "Brasil é visto como fundamental para as relações externas da Argentina, mantendo algumas dúvidas" (*idem*), sem perder o pragmatismo: "a dureza da administração Bush em relação à Argentina levou o governo a dirigir seu olhar cada vez mais para o Brasil." (*idem*) Essas dúvidas referem-se à "condição de poder emergente [que] produzia inquietudes ao lado da assimetria" (*idem*).

O presidente Nestor Kirchner não compareceu ao lançamento da Comunidade Sulamericana de Nações em 2004 "por considerar que se tratava de um instrumento criado pelo Brasil para projetar e garantir seu próprio poder." (*idem*) Muitos foram os esforços e propostas no país vizinho para "equilibrar a hegemonia brasileira" na América do Sul como as propostas de alinhamento estratégico com o México (sobretudo pela direita argentina), depois com o Chile (pelos setores de centro-esquerda), bem como com a Venezuela (pelos setores de esquerda). Esta última como "pólo regional alternativo" e com uma "dupla finalidade: repotencializar o desvanecido Estado argentino e conter as excessivas aspirações de influência regional do Estado brasileiro." (idem).[47]

---

[47] Russell e Tokatlian em seu estudo "*Percepções argentinas sobre o Brasil: ambivalências e perspectivas*", fazem importante análise político-sociológica sobre as percepções e a relação Argentina-Brasil e gostaríamos ainda de destacar o seguinte trecho que ressalta duas características da percepção atual argentina com relação ao Brasil: "O primeiro, e mais importante, é a crescente relevância internacional do Brasil e seu peso regional. Este processo tem levado à conformação de uma percepção generalizada na Argentina que define o Brasil como país "inevitável", com um viés negativo e em geral pessimista, ou como país "indispensável", com uma visão positiva e esperançosa num projeto comum. Esta percepção, nas suas duas vertentes, é relativamente independente da marcha do Mercosul, que segue contando com um grande apoio retórico por parte do governo e de uma visão

Essas inquietudes e sentimentos traduzem-se no fato de que o país portenho não se alinha naturalmente ao lado do Brasil em seus objetivos mundiais, como foram os casos do não apoio à candidatura brasileira ao assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (sendo mesmo, segundo Malamud (2009), seu principal opositor). Da mesma forma, a Argentina não apoiou, em início de 2005, o candidato brasileiro, Luiz Felipe de Seixas Corrêa, ao posto de Secretário Geral da Organização Mundial do Comércio (OMC) – um posto que também goza de grande prestígio internacional -, preferindo apoiar o candidato uruguaio. Note-se que o Brasil não conseguiu consenso para ter todos os membros do Mercosul e da América do Sul apoiando seu candidato. Pior, numa atitude desafiadora, o Uruguai – muito descontente com os rumos do Mercosul – lançou seu candidato que saiu-se melhor no pleito da OMC que o brasileiro, fazendo a disputa final com o candidato vencedor da França e União Europeia, Pascal Lamy.

No mesmo ano (em meados de 2005), o candidato brasileiro João Sayad perdeu a disputa pela presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para o colombiano Luiz Alberto Moreno.

Estes três fatos – ONU, OMC e BID – mostram que o Brasil não conseguiu obter apoio regional às suas ambições mundiais, fato que é interpretado como uma fraca liderança regional brasileira (MALAMUD, 2009; BURGES, 2005, 2006). Contudo, a missão no Haiti mostra um *case* de sucesso da liderança brasileira e de sua diplomacia que trabalhou lado a lado com o Chile para que o mandado da missão da ONU no Haiti (MINUSTAH) fosse renovado. Esta foi uma clara vitória em relação à influência da Venezuela e do México no Caribe e uma demonstração do potencial da liderança regional brasileira.

Em outras questões, o Chile se mostra reticente em relação à possível liderança brasileira. A reticência do Chile vem de sua forte inserção internacional, através de seus acordos comerciais priveligiados ou de livre-comércio com os Estados Unidos, China e dezenas outros países, e de suas baixas tarifas de importação praticadas. As tarifas regionais praticadas, como é o caso do Mercosul,

---

favorável da população em geral.A ideia do Brasil como país necessário pode ser aceita com resignação, desgosto ou alegria, como uma oportunidade ou uma condenação, mas não traz maiores fissuras.

O segundo fator é o sucesso do Brasil, que costuma se contrapor ao encolhimento da Argentina e que gera sentimentos diversos – dor, inveja, nostalgia, desejos de emulação. Seja como for, o crescimento e a ascensão do Brasil têm-no convertido num modelo, quase para todos. O país está onde também deveria ter chegado a Argentina. Aquele país "inferior" em recursos humanos pode hoje explicar seu sucesso pela superioridade de sua classe dirigente, por suas vantagens de ordem institucional e política. É um fato que modela percepções e que se usa como bandeira de luta na política doméstica de quem se opõe ao kirchnerismo. (RUSSELL & TOKATLIAN, 2011, s/n)

estão além daquelas que o Chile já pratica, o que invibializa o país de participar plenamente de blocos regionais. Note-se que o Chile não é membro pleno do Mercosul devido às tarifas externas comuns (TEC) que o bloco pratica e retirou-se do Pacto Andino (hoje Comunidade Andina de Nações) em 1976[48]. Portanto, não é o comercial que atrairá o Chile à integração sulamericana, mas a construção de uma área de segurança proposta pelo Conselho de Defesa Sulamericano (CDS) da Unasul, visto seus problemas territoriais e de fronteiras com a Bolívia, Peru e Argentina (sendo este último já superado). A este respeito, ao lado do Brasil e Equador, o Chile tem-se mostrado um entusiasta do desenvolvimento do CDS. Enfim, com o Chile, o Brasil pode contar com um parceiro leal e confiável – segundo Malamud (2009), o mais confiável de toda a região. Contudo, o direcionamento global do país e não regional, e pelo fato de não ter fronteira com o Brasil, limita o potencial de cooperação. Portanto, no âmbito comercial a integração regional não exerce forte poder de atação sobre o Chile. Já no âmbito de segurança e defesa, o Chile apóia e é importante parceiro do Brasil no CDS.

A questão da Colômbia decorre mais de fatores políticos, como a tensa relação com o Equador e a Venzuela e sua forte relação com os Estados Unidos, além da pré-condição colocada de considerar os guerrilheiros das Farc como grupo terrorista e não como um movimento ou grupo de pressão legal. Tal condição encontra oposição por parte da Venezuela e posição dúbia por parte da diplomacia brasileira. Porém, não se tratam de questões intransponíveis. A saída do presidente Uribe e a posse do presidente Santos em 2010 aportou novo ânimo ao entendimento entre os vizinhos do norte da América do Sul. Por outro lado, seu foco comercial com os Estados Unidos e a não crença que os problemas de segurança interno do país e regional poderiam ser resolvidos na região e sim pelos Estados Unidos, faz com que o país participe da Unasul sem grandes expectativas. É ilustrativa a declaração do professor da Universidade Nacional de Colombia, Alejo Vargas, no IV Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), que o CDS é “ficção científica”. Vargas não acredida que o CDS poderá ser útil na resolução dos problemas de segurança interna da Colômbia.

---

[48] O ex vice-ministro da Defesa do Chile, Gabriel Gaspar Tapia, atual diretor do Programa de Coyuntura de la Fundación Chile 21, em entrevista me afirmou que o Chile não tem intenção de reduzir seu escopo de possibilidades em favor do regional. O que interessa ao Chile é o global. Acredita que o global traz mais benefícios ao país que o regional e pretende tirar vantagem das opções de um país pequeno e concluiu, reafirmando sua crença no ditado anglo-saxão: “small is beautiful”. Ou seja, o país não trabalha com o complexo de ser pequeno, mas usa este fato como vantagem e estratégia.

Fator importante para o Brasil neste processo de integração sulamericana é como o mesmo deverá ser conduzido. Há de se usar muita sutileza por parte da diplomacia brasileira para não suscitar sentimentos de contestação fortes demais que não possam ser resolvidos ou que inviabilizem esta integração. A curto e médio prazo não é necessário chegar a uma integração política da América do Sul a exemplo da União Europeia, mas a um concerto do conjunto dos países sulamericanos na cena internacional. A construção que levou à atual integração política e monetária da UE consumiu 50 anos de tentativas, acertos e desencontros, sempre com muita contestação por parte de um e de outro país membro. Não se espera que a Unasul será diferente.

A questão que persiste é saber se o Brasil exerce, de fato, um papel de líder e se sua liderança é legitimada, ou seja, aceita pelos seus pares. Numa resposta provisória, pode-se avançar que os liderados estão pouco dispostos a seguir e a reconhecer o Brasil como seu líder e representante regional, como mostraram os episódios da ONU, OMC e BID mencionados acima.

Estas questões não trazem desafios apenas à liderança brasileira, mas ao próprio processo de integração regional, pois, como posto pela literatura (DEUTSCH, 1957, 1970; HAAS, 1958, 1956), a integração regional evolui quando há um eixo forte de liderança que impulsiona a integração, como foi o eixo França-Alemanha no caso da UE. Assim, a integração da América do Sul está intrinsecamente ligada ao sucesso da liderança brasileira na região. Por outro lado, alertam Bernardo Sorj e Sérgio Fausto: “é claro que parece remoto, para dizer o mínimo, o cenário no qual o Brasil assumiria na região um papel semelhante ao da Alemanha no processo de construção da União Europeia” (SORJ & FAUSTO, 2011, p. 10).

4.3.5 Desafios à integração da América do Sul

A região é diversa e contrasta diversas trajetórias e projetos políticos e econômicos. Este fato, sem uma forte liderança regional, tem a tendência de levar à fragmentação do bloco sulamericano ainda embrionário. Países como o Chile, Peru e Colômbia têm procurado a liberação mais ampla de seu comércio e têm buscado acordos de livre-comércio com os Estados Unidos e mesmo com a China. A Aliança Bolivariana conduzida pela Venezuela de Hugo Chávez, sendo um projeto prioritariamente ideológico, não busca confronto apenas com os Estados Unidos, mas também com o Brasil e com os países que se engajaram em tendências neoliberais (NIC/ISS, 2010). No entanto, Venezuela, Bolívia e Equador, países da

América do Sul que fazem parte da Aliança Bolivariana, dependentes de exportação de petróleo e gás e outros produtos primários e com amplos problemas de coesão social, não sendo as perspectivas econômicas de longo prazo promissoras, certamente perceberão mais vantagens na integração regional.

As situações seguintes são alguns desafios à integração da região e que são ao mesmo tempo desafios e oportunidades ao exercício da liderança brasileira:

A Bolívia é um país que guarda ranços da perda para o Chile de sua saída para o Oceano Pacífico e não abdicou desta pendência. Da mesma forma, foi um país que apresentou instabilidade para o investimento de empresas brasileiras no país como a Petrobrás, Braskem, as construtores Queiroz Galvão e OAS, Orbisat, entre outras, incluindo os investimentos dos fazendeiros brasileiros de soja. A instabilidade política com questões de autonomia interna das províncias é igualmente fato de preocupação.

O Paraguai conseguiu do Brasil a revisão de contratos da Itaipu. Cidadãos brasileiros no Paraguai, chamados de brasiguaios que somam cerca de 400.000 e vivem na região de fronteira com o Brasil, especialmente os fazendeiros de soja, é uma questão que o país trata com suscetibilidade, pois há o temor de reivindicação dessa parte do território pelo Brasil a exemplo do Acre. Por parte da diplomacia brasileira, preocupa o tratamento que os brasiguaios vêm recebendo por parte da população paraguaia e mesmo por autoridades locais: violência física e contra suas propriedades, discriminação à obtenção de documentação legal e mesmo em escolas (FERRARI, 2007).

A Venezuela possui seu projeto bolivariano e personalista de Hugo Chávez. Verificou-se neste início de século constante armamento do país (oficialmente, para o Brasil, a Venezuela não é considerada como uma ameaça, mas um parceiro comercial e a modernização de suas Forças Armadas é assunto interno do país); alianças com países como o Irã e forte aproximação da Rússia despertam vigilância, pois há suspeitas que o Iran poderia contribuir no setor nuclear com a Venezuela. Por sua vez, a Venezuela é um país rico, mas não desenvolvido do ponto de vista industrial, agrícola, da pecuária e da infra-estrutura, pois a economia foi dominada pelo petróleo. Empresas brasileiras beneficiam-se com a liquidez na Venezuela (antes da baixa do preço do petróleo): o superávit comercial com o país é de US$ 4,3 bilhões. Acrescente-se a reivindicação venezuelana à Guiana da região do Essequibo ou do Planalto das Guianas. Trata-se de uma disputa não resolvida

desde a era colonial entre Espanha e Holanda, mais tarde entre Venezuela e Inglaterra (antiga metrópole da Guiana) de cerca de dois terços do território guianense (159.500 km2).

A Colômbia no governo de Álvaro Uribe (2002 - 2010) tomou a decisão de enfrentamento das Farc, causando instabilidade pelo ataque colombiano às Farc em território do Equador, entrada em território brasileiro de refugiados, guerrilheiros ou tropas das Forças Armadas. As Farc constituem, assim, um problema que extrapola os limites da Colômbia. O governo brasileiro tem relações com a Colômbia e não com as Farc e, assim, defende que a integralidade do território colombiano deve ser resguardada pelo governo de Bogotá. O Plano Colômbia**,** desenvolvido em conjunto com os Estados Unidos, com o objetivo de combater o narcotráfico, traz uma forte presença militar americana no país, constitui um "corpo estranho" e fator desestabilizador na América do Sul, sobretudo com a construção de sete bases aéreas americanas em território colombiano, suportando aviões capazes de atingir alvos em qualquer localização sulamericana.

O Equador apresenta instabilidade para investimentos brasileiros no país (Odebrecht, Petrobrás) e dificuldades de pagamento de dívida com o BNDES. Há grandes investimentos por parte da China no país.

O Brasil com a demarcação de terras indígenas nas fronteiras pode vir a representar um problema para a segurança nacional. A vastidão da Amazônia com sua incalculável riqueza biológica, mineral e de água doce sem o controle efetivo do Estado brasileiro também constitui grande problema de segurança nacional. O tráfico de drogas e contrabando através de suas fronteiras porosas representam um grande desafio geopolítico ao país.

Aliados a estes, destacamos que ainda há outros desafios para que a América do Sul possa ser uma zona integrada, de desenvolvimento, de defesa e paz, conforme previsto pela Unasul:

(i) Os ressentimentos históricos como a Guerra do Pacífico, Guerra da Bacia do Prata e da Guerra do Paraguai, para mencionar algumas, reaparecem quando há uma crise.

(ii) A importância dos movimentos indígenas onde a parcela da população indígena é grande, como na Bolívia, Equador e Paraguai, e em menor proporção no Chile e Peru. Estas populações foram severamente oprimidas e há uma dívida histórica a ser paga.

(iii) A influência dos Estados Unidos na região é marcante: é o primeiro ou o segundo parceiro comercial da maioria dos países, sendo que mais de 50% das exportações de petróleo da Venezuela são direcionadas aos Estados Unidos. Adicionalmente acrescenta-se que a presença dos Estados Unidos na Colômbia, através de suas sete bases, cria um ambiente de insegurança na região.

(iv) Presença chinesa: a China tornou-se o primeiro parceiro comercial de vários países da América do Sul, incluindo o Brasil; sua busca por recursos naturais do subsolo e alimentos com vínculos de produção local e compra de terras é igualmente relevante.

(v) Presença russa, bem como chinesa, em acordos de fornecimento de armas para a Venezuela.

(vi) Presença espanhola, especial através de investimentos diretos, mas também no âmbito político (como a organização da Conferência Ibero-Americana), tentando recuperar a influência já exercida na região, além de procurar ser o principal interlocutor da União Européia na região.

Em suma, são inúmeros os desafios que o Brasil enfrenta para consolidar sua posição de liderança regional e sua estratégia de defesa. Com o novo Plano Estratégico de Defesa,[49] vê-se a vontade política de pensar a segurança nacional como estratégica para o país e dentro do contexto da América do Sul. Neste sentido, a criação do Conselho de Defesa Sulamericano é um fator importante para a integração regional, pois congrega todos os países da Unasul dentro de uma relativa unanimidade. Aqui está, portanto, um meio para que o Brasil possa desenhar e exercer sua liderança regional.

4.4 O DESAFIO BRASILEIRO: LIDERAR PELO *SOFT POWER*

Como o Brasil não possui *hard power* à altura de sua estatura e de suas aspirações regionais e globais, a solução que se apresenta ao país seria exercer sua liderança pelo *soft power*. O exercício da liderança baseado apenas no *soft power* é mais difícil de ser praticada, mas não impossível.

Joseph Nye (2002; 2004) define o *soft power* ou poder brando como um conjunto de atributos – outros que o poder da força bruta e militar - que um país possui e estratégias indiretas, como a cultura. Neste sentido, um dos meios que o

Brasil exerce seu *soft power* é através de sua música, por exemplo, ou de forma mais ampla, a diplomacia cultural. O autor (NYE, 2002) também refere-se ao *soft power* como a capacidade de conquistar mentes e corações, sem a coerção ou uso da força militar ou sanções econômico-comerciais. O conceito de hegemonia (TILLY, 2001) diz que, quanto mais consentimento por parte dos liderados, menos necessário o uso da coerção.

Este subcapítulo busca alternativas teóricas para que o Brasil, como potência média ou emergente, possa exercer sua liderança como potência regional e potência média no cenário internacional. Adicionalmente, examina o tipo de liderança que o Brasil pratica e com quais tipos de liderança o país possui maiores possibilidades de exercer influência na América do Sul no seu processo de integração regional, por meio da Unasul. Em primeiro lugar, apresentamos quais são as alternativas que o Brasil possui para o exercício de liderança e, em seguida, apresentamos o Brasil como "campeão" da hegemonia consensual e a liderança pela autoridade e cordialidade.

4.4.1 Alternativas para o exercício de liderança para uma potência média

Como já demonstrado anteriormente, o Brasil é uma potência média aceita pela comunidade internacional, mas que ocupa um espaço na periferia da elite global. Para um país de *status* de potência média, a literatura (BRANDS, 2010), presume algumas limitações e estabelece algumas opções para o exercício da liderança. Com limitados recursos, *o soft balacing*, a formação de coalizões e o regionalismo (formação de bloco regional) são as melhores opções para o exercício de liderança de uma potência média, segundo Hal Brands (2010).

Através do *soft balancing*, uma forma de equilibrar o poder assimétrico, a potência média, devido aos desequilíbrios de recursos materiais e de *hard power,* não pode desafiar a potência hegemônica ou as grandes potências diretamente, nem pode ter um papel central a desempenhar no ordenamento internacional. O enfrentamento deve, então, acontecer de forma indireta, minando, frustrando e aumentando os custos da potência mais forte através da via econômica e diplomática e não militar. O uso de normas e instituições multilaterais estabelecidas, como a OMC ou a ONU é um caminho indicado.

---

[49] A esse respeito referir-se ao artigo do Ministro da Defesa Nelson Jobim, disponível em: http://www.interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd_artigo=1

A potência média forja acordos e coalizões com outras potências médias ou potências emergentes, para juntos terem um papel mais proeminente a desempenhar na cena internacional e poderá estabelecer uma região como sua área de influência e exercer sua liderança. Deste modo, a potência média consegue um maior poder de influência sobre as grandes potências e no tabuleiro internacional como um todo.

Keohane (1969) estabelece que a potência média não consegue agir sozinha de forma eficiente, mas por meio de um grupo de países ou das instituições internacionais pode agir de forma mais simétrica com relação às grandes potências ou à potência hegemônica. Robert Pape (2005) assevera que a estratégia da potência média deve ser a da construção de coalizões e do *soft balancing*.

A elite diplomática brasileira está consciente de que este é o caminho a ser seguido e age de acordo com esta teoria. Alguns exemplos do seguimento desta teoria por parte da diplomacia brasileira são: os enfrentamentos aos Estados Unidos em organismos multilaterais, como a ONU (posicionando-se contra a invasão americana no Iraque), OMC (denúncia dos subsídios americanos à produção local de algodão, suco de laranja e aço, além do posicionamento e liderança brasileira com os países do sul na Cúpula da Rodada de Doha em Cancun, México, em 2003). A construção de alianças e coalizões se deu com a formação do BRIC, IBSAS, G-4, G-20, entre outros. Da mesma forma o Brasil obteve sucesso na formação da coalizão do Mercosul e do Pacto Andino (embora parcial) contra a tentativa americana de criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca). A regionalização se deu com a criação do Mercosul e, mais tarde, da Unasul, fazendo da América do Sul um dos pólos da nova configuração mundial multi-unipolar.

Portanto, o Brasil, por meio de sua diplomacia altamente qualificada, usa com maestria as estratégias de ação previstas às potências médias para que estas possam ampliar sua influência no cenário internacional que, por seu *hard power* limitado, não teriam condições de obter os mesmos impactos isoladamente.

Contudo, há outras estratégias que uma potência média pratica para exercer influência. Uma delas é a hegemonia consensual, uma *práxis* brasileira e desenvolvida teoricamente por Sean Burges.

4.4.2 Hegemonia consensual

Sean W. Burges (2008) define que o Brasil pratica a hegemonia consensual. Achamos pertinente e viável aplicar à liderança brasileira na América do Sul este

conceito desenvolvido empiricamente de forma hábil e posto em prática pela diplomacia brasileira no pós-Guerra Fria e teoricamente por Burges.

Burges (2008) defende que uma hegemonia pode ser criada sem dominação. Este conceito, inspirado em Gramsci, minimiza os aspectos coercitivos associados à dominação e privilegia a criação de consenso através da inclusão de agendas potencialmente competitivas em vista de resultados comuns positivos. Para Gramsci, a hegemonia ganha força pelo consentimento dos liderados e não pela ameaça e imposição.

Este conceito, segundo Burges (*ibid.*), aplica-se ao caso do Brasil que é uma potência regional predominante, mas não dominante, com força militar e econômica limitadas. Ressaltamos que o poder militar e econômico do Brasil está acima dos outros países da região, mas não são suficientes para o país levar adiante – por conta própria – e impor um projeto hegemônico no sentido tradicional. Assim, a criação de consenso foi a saída que a diplomacia brasileira encontrou para exercer influência, primeiro no Mercosul e depois na América do Sul, construindo um sistema regional e, dessa forma, ter expressão no sistema internacional. De fato, a "criação de consenso" foi o que a diplomacia brasileira primou e é considerado uma de suas forças.

Confirmando o exposto acima, há de se ressaltar que na história diplomática brasileira a força foi raramente usada ou tornada explícita. Em vez disso, a posição brasileira prima pelo exercício da influência, criando situações que torna muito mais custoso ao outro país desviar-se da posição brasileira esperada. Dessa forma, a diplomacia constrói consensos dentro dos interesses brasileiros (*Ibid.*, p. 66).

O autor alerta para o fato de que isto não significa que o Brasil conseguiu construir de forma plena uma hegemonia consensual na América do Sul. O argumento de Burges é que a hegemonia consensual é um construto viável para potências médias exercerem sua liderança. E esta pode ser aplicada no caso do Brasil[50]. Contudo, para o autor, o Brasil não consegue formar uma hegemonia consensual estável na região, tanto pelo conceito tradicional de hegemonia (KINDLEBERGER, 1989; WEBB, KRASNER, 1989; KEOHANE, 1984), quanto pela hegemonia gramsciana-consensual (BURGES, 2008; COX, 1996; GRAMSCI, 1957).

Há muitos custos para exercer hegemonia. Por isso, na hegemonia consensual prima-se pelas idéias e visão. Tenta-se convencer os outros para aderir

à esta ou aquela visão. Cox (1987) afirma que há hegemonia quando o Estado dominante cria uma ordem baseada ideologicamente no consentimento da maioria, sendo o elemento central uma visão.

A tradição diplomática brasileira, já mencionada acima, tem o hábito de liderar por meio do fornecimento de idéias, sugestões, rascunhos de textos em negociações, discussões serenas em contenciosos acalorados, entre outros meios, procurando a inclusão, a cooptação e a cooperação e não por meio de ameaça e coerção. A relação que se dá entre o líder hegemônico consensual e seus liderados é mais uma relação baseada entre pares do que uma relação de líder para subalternos, no mesmo molde da relação professor-aluno discutida por Gramsci (1957). Nesta relação se requer o engajamento dos outros participantes, significando que os custos não precisam ser arcados somente pelo líder.

Segundo Burges (*Ibid.*, p. 74), o Itamaraty consciente e deliberadamente tem procurado exercer um papel hegemônico na América do Sul e o conceito de hegemonia consensual é muito útil para caracterizar e explicar o modelo de relação que o Brasil pratica na região. Pelo fato do Brasil não querer ou não poder absorver os custos econômicos e de segurança do exercício dessa hegemonia, outras moedas foram criadas para compensar e obter coesão de todos os 12 países no projeto de integração sulamericana. O Brasil focou nos conceitos tradicionais de sua diplomacia de soberania e autonomia, como valores para a região, além da proteção da democracia, liberalismo, crescimento econômico e respostas regionais aos desafios da globalização. Assim, a preocupação com a consolidação democrática, desenvolvimento econômico, substituição dos conceitos de dependência e exploração por forças centrípetas e centrífugas da globalização entraram na ordem do dia.

A superação destas teorias, com a estabilidade econômica alcançada nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), continuada nos governos de Luís Inácio Lula da Silva (2002-2010), significou a retomada de um novo desenvolvimentismo. Isto se traduz com a expansão dos programas Avança Brasil e de Aceleração do Crescimento (PAC) para toda a América do Sul, especialmente com o estabelecimento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), integrando o sub-continente com redes de energia, transporte e telecomunicações. Como resultado das iniciativas e projetos da IIRSA,

---

[50] Aliás, a teoria da hegemonia consensual de Burges é elaborada com bases teóricas em Gramsci e empíricas nas

observamos, também, que as fronteiras não são mais motivos de separação, mas de cooperação e de integração ou, ainda, de oportunidade.

No que se refere à hegemonia consensual-econômica, através de políticas indutivas, como o redirecionamento da compra de trigo da Argentina, o Brasil é o destino e origem de percentual significativo das exportações e importações dos países da América do Sul, criando uma dependência em relação ao país e vice-versa. Esta dependência econômica é mais forte entre os países do Mercosul. No início da segunda década do século XXI, o Brasil tem cerca de 20 por cento de seu comércio exterior realizado na América do Sul. Já a Argentina concentra 21 por cento de suas exportações ao Brasil e 46 por cento do total de exportação de suas manufaturas (RUSSELL & TOKATLIAN, 2011). O total do comércio intra-bloco do conjunto dos países da Unasul foi de 20,5 por cento em 2008, abaixo dos 28 por cento alcançados em 1998 (CEPAL, 2011). Contudo, países como o Paraguai e Bolívia têm 70% e 60% de suas exportações intra-região. Ainda segunda documento da Cepal (2011), dessas exportações intra-bloco, 24,8% são de produtos primários e 75,2% de manufaturados. Os Estados Unidos são o destino de 24% das exportações do bloco, a União Europeia 20% e a China 9%.

Além das exportações, parte importante do Produto Interno Bruto (PIB) da Bolívia, cerca de 18%, e cerca de 35% da arrecadação fiscal (impostos) do país, em 2005, era realizado por meio das operações da Petrobras no país. De mesmo no Paraguai, onde a maior parte do PIB está atrelada aos fazendeiros-exportadores de soja brasileiros e à Hidroelétrica Binacional de Itaipu, além do comércio da Cidade de Leste que, somente este, reponde a um terço dos impostos do país.

O Brasil, neste aspecto, é considerado um caso único: pretende exercer liderança na região através unicamente do *soft power*. Este fato não tem similar e está em processo. Portanto, não temos, ainda, conclusões definitivas.

4.4.3 Liderança pela autoridade e pela cordialidade

Próximo mas distinto do conceito de liderança consensual que consideramos ser o mais apropriado ao Brasil neste estágio de construção da integração regional, introduzimos o conceito de liderança pela autoridade. Diferente da visão realista e neorrealista das relações internacionais, baseado na demonstração e no exercício da força, o conceito de autoridade foi desenvolvido por Lake (2006; 2007).

ações da diplomacia brasileira.

Distinto da coerção, neste conceito a autoridade é baseada na legitimidade e nas obrigações morais que são os vetores mobilizadores dos seguidores. Para construir e manter autoridade, segundo Lake, há dois requisitos necessários que devem ser observados: (i) prover ordem social que beneficie os subordinados e, por sua vez, os una a esta ordem, e (ii) prover credibilidade - não para explorar os seguidores, uma vez que consentiram à autoridade (LAKE, 2006, p. 28).

Há de se ressaltar que quando a integração é pautada por interesses próprios, egoísticos, o país – neste caso o Brasil – é visto como imperialista. Consciente desta rotulação que o país sofre, a diplomacia brasileira pratica, para com seus vizinhos, a política da cordialidade. Desta forma, o país evita recorrer a mecanismos internacionais para fazer valer seus direitos, em vez disso pratica a cordialidade através de acordos abaixo de sua capacidade de negociação. Como exemplos, pode-se citar os casos da Bolívia (questão das refinarias), Equador (questão das construtoras e dívida com o BNDES), Paraguai (questão dos *royalties* de Itaipu) e mesmo os acordos e cotas comerciais com a Argentina durante a crise daquele país no início dos anos 2000.

Isto não pode ser visto como fraqueza, mas esforço na construção de consenso e de liderança. Como já exposto aqui, a capacidade de liderança brasileira não está no *hard power*, pois o país não possui tecnologia que sustente este atributo da liderança. A dependência tecnológica se manifestou na reposição de aviões caças para reaparelhar suas forças armadas. A Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008), formulada em 2008, mostra a consciência desta debilidade e procura a articulação conjunta da América do Sul para uma maior autonomia no que se refere ao *hard power* dos países que formam a Unasul. Esta articulação se manifestou com a criação do Conselho de Defesa Sulamericano (CDS), tendo o Brasil à frente deste processo. Tratou-se de uma articulação primada pelas idéias e visão, qual seja, de criar uma comunidade de segurança na América do Sul, tal qual prevista por Deutsch, Haas e Buzan.

Portanto, a capacidade de liderança brasileira não está na coerção pela força, mas na capacidade de construir consenso, dar exemplo e praticar a cordialidade. Isto se traduz pelo estabelecimento de relações e/ou negociações sem que a superioridade brasileira apareça e interfira nesta relação. Exemplos de tal prática se manifestaram nos casos mencionados acima (Bolívia, Equador, Paraguai e Argentina) e acrescentaríamos as negociações com o Iran, juntamente com a Turquia, a respeito da questão do enriquecimento de urânio daquele país em 2010.

A tentativa de acordo se deu pela capacidade de conversar – e não de impor -, de estar “no mesmo nível”, sem oferecer constrangimento ao Iran ou ao Estado menor, nos casos sulamericanos. Países com grande *hard power*, como os Estados Unidos, tendem a não praticar tal política de construção de consenso e de cordialidade.

Para exercer o poder de negociação e de criar consenso, Silva Seitenfuss (2005) estabelece que é fundamental o estrito respeito a preceitos e princípios, tais como: mediar somente quando solicitado; não tentar auferir vantagem; não favorecer nenhuma parte na contenda; buscar o respeito à legalidade e ao Estado de Direito; e proteger a vida e os direitos humanos, particularmente dos setores menos favorecidos.

A habilidade e abrangência de negociação brasileira foram reconhecidas pelo Presidente dos Estados Unidos, Barak Obama, quando afirmou ao presidente brasileiro, Luis Inácio Lula da Silva: "It's good that you can talk to some people I cannot talk to."[51] (AMORIM, s/d).

Contudo, mesmo praticando a hegemonia consensual e a diplomacia da cordialidade, a dificuldade da liderança brasileira na América do Sul ainda permanece.

4.4.4 O difícil caminho da construção da liderança brasileira na América do Sul

A liderança, segundo Etzioni (1965), é um elemento crucial no processo de integração de uma região.

Para que haja liderança deve haver reconhecimento por parte dos liderados para que esta liderança possa, em primeiro lugar, existir e ser legítima. Contudo, constata-se que o reconhecimento da liderança brasileira é mais externo do que interno. Ou seja, os países fora da América do Sul aceitam que o Brasil é um líder regional. O mesmo reconhecimento e legitimação não ocorrem com os próprios Estados da Unasul.

A esse respeito, segundo Matias Spektor, a prioridade atribuída pelo Brasil à América do Sul “não produziu os resultados esperados pela diplomacia brasileira em termos de apoio imediato e automático à liderança do Brasil em assuntos globais” (SPEKTOR, 2011, p. 16). Por isso, justifica-se a aplicação da diplomacia do consenso e da cordialidade para que esta liderança seja gradualmente construída e, finalmente, quando os países da Unasul perceberam os ganhos, seja aceita e

---

[51] Em tradução livre: “É bom que você possa falar com pessoas que eu não consiga”.

legitimada. Enquanto estes países “desconfiarem” que o Brasil tenta obter ganhos em primeiro lugar para si ou está “usando” a região para obter maior prestígio internacional e ser um líder mundial, a região não o apoiará para ser o seu representando permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas ou da Organização Mundial do Comércio, enfim, exercer influência e decidir pela região em questões mundiais.

Seria o fato da falta do *hard power* brasileiro ou o poder das armas atômicas que impossibilitam o reconhecimento da liderança brasileira na região? De um lado temos o exemplo da Alemanha, que não é uma potência atômica, nem possui *hard power* significante. Este país é líder político regional pelo econômico. Por outro lado, o Brasil, apesar de sua superioridade territorial, populacional e, sobretudo, econômica, não transmite suficiente segurança, razões suficientes para superar as competições históricas por supremacia na região e, sobretudo, não oferece ganhos suficientes para seus vizinhos o apoiarem.

Não é relevante se auto-denominar como líder se os outros países não reconhecem a liderança ou a reconhecem apenas em momentos pontuais ou conjunturais. Pelas reações esparsas, mas constantes, percebe-se que os Estados sulamericanos têm receio da “hegemonia” ou “imperialismo” brasileiro. O receio dos outros serem dominados faz com que o líder não tenha seguidores. A dimensão de território, população e da economia brasileira, sobretudo pela expansão de suas empresas, assusta seus vizinhos e as iniciativas do Brasil ainda são vistas com suspeição.

O fato do Brasil demorar para criar políticas de desenvolvimento que proporcionem ganhos efetivos aos outros países do bloco, faz com que estes veem o Brasil com desconfiança e que deseja apenas ganhos para si. Como definido por Deutsch (1967), os ganhos devem ser compartilhados e percebidos num processo de integração regional. Como já exposto, para que o Brasil possa desenvolver a aceitação de sua liderança na região, é imprescindível que os demais países vejam vantagens claras neste processo de integração fomentado pelo Brasil que é a Unasul e que tenta liderar. Caso contrário, o país será um líder sem seguidores, como definido por Andrés Malamud.

Embora o discurso das autoridades brasileiras e do Itamaraty não seja um discurso aberto de liderança ou de reivindicar para si a liderança regional – tem-se muito cuidado a esse respeito -, as iniciativas e as ações revelam as verdadeiras intenções brasileiras de liderança regional e de ter um papel importante na política

internacional. O Itamaraty está consciente de que liderança, para ser legitimada pelos pares sulamericanos, se conquista por meio de comportamento de líder, pagando o preço de líder, e não se impõe. Contudo, o país não "compra" de forma ostensiva o apoio e a lealdade de seus vizinhos, como o faz Hugo Chávez da Venezuela.

A construção da liderança por meio de criação de instituições regionais também não é prática da diplomacia brasileira, preferindo o caminho do intergovernamentalismo. Esta falta de compromisso por parte do Brasil – as instituições são mais comprometedoras! – deixa transparecer uma atitude ambígua do país em relação ao seu engajamento com a integração regional. É de nossa compreensão que essa ambigüidade também emite sinais dúbios aos possíveis liderados na América do Sul com respeito à posição brasileira, refletindo na legitimidade de sua liderança.

Neste contexto de "liderança sem liderados", acreditamos que a construção de uma área de segurança por meio do CDS, mantendo a paz, evitando conflitos armados e disputas de fronteiras na região, bem como mantendo a estabilidade política e democrática, é o melhor que o Brasil pode esperar para a América do Sul. Enquanto esses objetivos forem atingidos, o mundo apreciará o Brasil como um líder regional, independente da aceitação por parte dos países da região. Afinal, este é o sentido da regionalização e da nova ordem mundial pós-Guerra Fria e em tempos de globalização.

A TÍTULO DE CONCLUSÃO

Com relação à questão principal desta dissertação, se existe uma liderança brasileira na região, especialmente no processo de criação da Unasul, verificamos em nossa pesquisa uma circunstância ambígua. Verificamos que há reconhecimento mundial unânime que o Brasil é o líder natural da região e esta liderança deve ser exercida. Contudo, também verificamos que a liderança brasileira não é reconhecida por parte dos países da região (os potenciais liderados) ou se tem receio de aceitá-la e quando é aceita, trata-se de situações pontuais.

De mesmo modo, verificamos que a estratégia da diplomacia brasileira de conquistar papel relevante no cenário mundial, passando pelo regional, não deixa de ser arriscada ou poderá ser frustrante, pois encontra muita resistência no âmbito regional. Há um descompasso entre o reconhecimento regional e mundial da liderança brasileira. O Brasil ainda não dispõe de meios econômicos e militares para exercer a liderança tradicional, ou seja, pelo *hard power,* e o país tem consciência disto. Em vista da deficiência de *hard power*, a liderança que o Brasil procura exercer é a do consenso e da cordialidade, dentro do âmbito do *soft power*.

Os conceitos basilares da diplomacia brasileira de soberania e autonomia são reforçados na relação com os países da América do Sul e são usados como antídoto à desconfiança do imperialismo brasileiro. Por outro lado, se tem consciência que a intensificação da integração sulamericana é crucial para a projeção internacional do Brasil, de sua política externa e para a ocupação de espaços na agenda política internacional e em organismos internacionais com mais legitimidade. Por isso, o foco da diplomacia brasileira migra do Mercosul para a Unasul. As declarações presidenciais e da elite diplomática a este respeito são incisivas.

A agenda internacional do país revela sua aspiração de grande potência regional e ator importante no cenário internacional, participando das decisões mundiais, incluindo a conquista do assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU) e de outros fóruns como a OMC e o G-20. Constatamos igualmente que a criação da Unila já é decorrência da agenda de liderança regional, do exercício do *soft power*, bem como é o preço que o país paga para o exercício da liderança.

Como resultado de uma tendência mundial e como fruto da globalização, percebe-se um grande esforço por parte do Brasil de tirar proveito das condições e

do momento histórico e se posicionar como líder regional, ator importante no cenário internacional e ator principal no processo de construção da integração regional sulamericana. Contudo, as aspirações globais e esforços por parte do Brasil não encontram respaldo por parte das nações sulamericanas. Em nossa dissertação, exemplificamos esta problemática com o não apoio dos seus vizinhos às aspirações do país com relação ao assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, à diretoria geral da OMC ou à presidência do BID, para mencionar alguns exemplos.

Nesta pesquisa verificamos que o projeto que se obteve maior adesão e unanimidade dentre as iniciativas brasileiras na América do Sul foi a construção de uma comunidade de segurança, através do Conselho de Defesa Sulamericano (CDS), órgão da Unasul. A estratégia de defesa proposta pelo Brasil não é pensada a partir da “ilha Brasil”, mas a partir do contexto geopolítico sulamericano, levando em conta os desafios de defesa e segurança do subcontinente. Neste sentido, além do CDS, é central a função da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana (IIRSA), que é a integração física e base para o desenvolvimento econômico da região.

As autoridades brasileiras compreenderam que a integração regional acontece de forma plena por meio da mobilidade das pessoas, da criação de uma mentalidade comum de cooperação, espírito de pertença, conquista das mentes e corações, integração física (infraestrutura, meios viários, logísticos e de telecomunicações) e da construção de uma comunidade de desenvolvimento e de segurança. De fato, se está amparado pela teoria que o primeiro passo para se construir uma integração é a integração física e a infraestrutura. Se pessoas, mercadorias e informações não possuírem meios e facilidade de trânsito e mobilidade, a integração não acontece.

O grande desafio que se põe ao Brasil é o cumprimento de seu potencial natural de liderança regional, um caso de ‘Destino Manifesto’, segundos nossos geopolíticos clássicos. O país não é um micro, mini, pequeno ou médio Estado. O Brasil figura nas listas dos dez países de maior território, de maior população, de maior PIB do mundo, de maior potência militar do mundo, em companhia apenas de dois outros Estados, que são a China e os Estados Unidos. Além disto, o Brasil é o terceiro país do mundo quanto ao número de vizinhos e possui fronteiras terrestres e marítimas das mais longas, sendo estas acessíveis durante todo o ano. O país

apresenta unidade lingüística e ausência de conflitos étnicos, religiosos e de fronteiras e não existem populações estrangeiras irredentas em seu território.

Por outro lado, o Brasil não é um país desenvolvido, de infra-estrutura totalmente construída, de economia integrada, de boa distribuição de renda, de substancial poupança interna, nem de grande capacidade científica, tecnológica e empresarial ou de força de trabalho altamente qualificada. Desse modo, as políticas adequadas ao desenvolvimento brasileiro não são aquelas que seriam adequadas a países desenvolvidos. Isto significa que o país precisa encontrar o seu próprio caminho para realizar seu potencial geopolítico e de liderança regional para a construção de uma união de nações integradas na América do Sul, através da Unasul.

O grande déficit de disparidade e coesão social está sendo encarado e houve progressos animadores nos governos de Luís Inácio Lula da Silva (2002-2010). Tudo indica que sua sucessora, a presidente Dilma Rousseff, irá continuar este processo de redução da pobreza e miséria no país, melhorando a coesão social e trazendo maior estabilidade social que um país que pretende ser líder precisa apresentar.

Devido suas dimensões demográfica, territorial e econômica, as quais são muito avantajadas e assimétricas com relação aos demais vizinhos, o Brasil possui uma vocação natural para ser o líder do bloco.

Com esta pesquisa foi possível verificar que os outros países da América do Sul não vêem com naturalidade a liderança brasileira. Esta é aceita ou legitimada somente em certas ocasiões, especialmente quando o país tem algo a oferecer, como foram os casos da criação da Unila, a universidade para a integração regional, a participação em missões de manutenção da paz e de resolução de conflitos na região.

Nas reflexões retornadas pelos intelectuais consultados pela Comissão de Implantação da Unila, percebe-se indícios de que a liderança brasileira é vista como positiva e sendo demandada. Contudo, o projeto da Unila é de uma liderança por meio da cooperação, o qual foi acolhido por todos como sendo uma iniciativa positiva por parte do Brasil. Se o cenário da pesquisa fosse de uma liderança política, não se sabe se o teor das respostas teria sido o mesmo.

Embora o discurso das autoridades brasileiras e do Itamaraty (BRACKMANN; MALLMANN, 2009) não seja um discurso de liderança e hegemonia regional – tem-se muito cuidado a esse respeito -, as iniciativas e as ações revelam

as verdadeiras intenções brasileiras de liderança regional e de se dotar de um papel relevante na política internacional. O Itamaraty demonstra estar consciente de que liderança, para ser legitimada pelos pares sulamericanos, se conquista por meio de comportamento de líder, pagando-se o preço da liderança, e não se a impõe. Exemplos de comportamento de líder e da aceitação que o líder deve pagar um preço pelo exercício da liderança são as atitudes e as negociações vantajosas com relação aos problemas surgidos na Bolívia, Equador e Paraguai, discutidos nesta dissertação. Da mesma forma, a criação da Unila com a disponibilização da metade das vagas para alunos e professores oriundos dos países vizinhos constitui-se, além de um projeto de cooperação, do preço que o líder paga, através de uma estratégia de *soft power*, para obter aceitação e legitimidade em sua liderança.

Neste respeito, a função da Unila é central, bem com a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana (IRSSA) e o Conselho de Defesa Sulamericano. A integração cultural, devido a suas características intrínsecas e de identidades, é a mais complexa. A mais fácil para se realizar e a que existe em maior número é a integração comercial. A Unila é, sem dúvida, uma excelente maneira de exercer o *soft power* brasileiro e construir a integração regional por meio de instituições de cooperação transnacionais, fortes e duradouras. Esta integração não se realiza apenas no âmbito comercial, mas sobretudo no político, social e cultural. O educacional, além do social, é fator primordial e dá coesão ao processo integrativo.

A integração que se busca na Unasul é a multidimensional, pois procura-se integrar as dimensões econômica, política, social e cultural. Contudo, é importante salientar que há necessidade de tempo para concretizar uma integração plena, com a formação de instituições representativas dos cidadãos da região (portanto legítimas) ou mesmo identidade coletiva com interesses comuns.

Para finalizar, a integração regional se faz com a proximidade geográfica, a identidade cultural e a consolidação de valores comuns. Já se pode afirmar que está em gestação uma identidade sulamericana, diferente de uma identidade genérica latinoamericana. De mesmo modo, pode-se afirmar que também está em gestação uma área geopolítica específica – América do Sul – sob a liderança brasileira e com pouca influência americana. Resta à liderança saber conduzir este processo e aproveitar o momento histórico propício.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do brasileiro**. Rio de Janeiro: Record, 2007.

ALSINA Jr, João Paulo Soares. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. **Rev. Bras. Polít. Int.** 52 (2), 2009, p. 173-191.

AMORIM, Celso. **Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores.** Brasília: MRE, 2003. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/embaixador-celso-luiz-nunes-amorim/Discurso-proferido-pelo-Embaixador-Celso-Amorim>. Acesso: 26/11/2010.

AMORIM, Celso. **Discurso na sessão plenária do Parlamento do Mercosul**. Montevideo, 2010. Disponível: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/embaixador-celso-luiz-nunes-amorim/discurso-do-ministro-celso-amorim-na-xxvi-sessao-plenaria-do-parlamento-do-mercosul-montevideu-18-de-outubro-de-2010>. Acesso: 01/11/10.

AMORIM, Celso. The soft-power power. **Foreign Policy**, New York, n. 183, dez 2010. Entrevista concedida à Susan GLASSER, editora-chefe da Foreign Policy.

ANASTASIA, Fátima et al. Redemocratização, integração regional e a trajetória do Setor Educacional do Mercosul . *In*: **Mercosul**: estudo analítico comparativo do Sistema Educacional do Mercosul (2001-2005). Brasília: INEP, 2008. p. 37-75.

ANCEL, Jacques. **Géographie des frontières**. Paris: Gallimard, 1938.
and Defense Policy. Campinas: Núcleo de Estudos Estratégicos/Unicamp, 2009.

BALASSA, Bela. **Theory of economic integration**. Homewood, IL: Richard Irwin Inc., 1961.

BARBOSA, Rubens. **Rubens Barbosa a Fernando Henrique Cardoso**. Washington, 21 jan 2000, Arquivo Rubens Barbosa/CPDOC.

BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. **Construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes, 1985.

BERNAL-MEZA, Raúl; MASERA, Gustavo Alberto. El retorno del regionalismo: aspectos políticos y económicos en los procesos de integración internacional. **Cadernos PROLAM/USP**, São Paulo, ano 8, vol. 1, p. 173-198, 2008. Disponível em: <http://www.usp.br/prolam/downloads/2008_1_7.pdf>. Acesso: 10/04/2010.

BERTAZZO, Juliana. **New Regionalism and Leadership in Brazilian Security and Defense Policy.** Campinas: Núcleo de Estudos Estratégicos/Unicamp, 2009.

BRACKMANN, Marta Maria; MALLMANN, Maria Izabel. Projeção regional do Brasil: estudo de caso da Unila. In: MOSTRA DE PESQUISA DA PÓS-GRADUAÇÃO PUCRS, 4, 2009, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: PUCRS, 2009. Disponível: <http://www.pucrs.br/edipucrs/IVmostra/IV_MOSTRA_PDF/Ciencias_Sociais/71555-MARTA_MARIA_BRACKMANN.pdf>. Acesso: 13/07/2010.

BRANDS, Hal. **Dilemmas of Brazilian grand strategy**. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2010.

BRASIL. MRE – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (ITAMARATY). **Tratado Constitutivo da Unasul**. Brasília: MRE, 2008. Disponível: < http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul>. Acesso em: 01/07/2011.

BRASIL. MRE – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (ITAMARATY). **Paz e segurança internacionais**: Nações Unidas. Brasília: MRE, 2010. Disponível: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/paz-e-seguranca-internacionais/nacoes-unidas>. Acesso em: 11/12/2010.

BRASIL. MRE – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (ITAMARATY). **Unasul**. Brasília: MRE, 2011. Disponível: < http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul>. Acesso em: 01/07/2011.

BRAUNGART, Richard G.; BRAUNGART, Margaret M. International Political Sociology. In: **The International Handbook of Sociology**. Londres, SAGE Publications, 2000. Disponível em: <http://sage-ereference.com/hdbk_intlsociology/Article_n9.html>. Acesso em 27 set 2009.

BUENO DE MESQUITA, Bruce. **Principles of international politics**: people´s power, preferences, and perceptions. Washington: CQ Press, 2003.

BURGES, Sean W. Bounded by reality of trade: practical limits to South America region. **Cambridge Review of International Affairs**, vo. 18, no. 3, 2005, p. 437-54.

BURGES, Sean W. Without sticks or carrots: Brazilian leadership in South America during the Cardoso era, 1992-2002. **Bulletin of Latin America Research**, vol. 25, no. 1, 2006, p. 23-42.

BURGES, Sean W. Consensual Hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War. **International Relations**, vol. 22 (1), p. 65-84, 2008. Disponível em: <http://lire.sagepub.com>. Acesso: 02/04/2009.

BURITY, Joanildo. Globalização e identidade: desafios do multiculturalismo. **Fundação Joaquim Nabuco**, Trabalhos para Discussão, n. 107/2001, mar. 2001. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/tpd/107.html>. Acesso em: 12/06/2010.

BUZAN, Barry. **The United States and the Great Powers**: World Politics in the Twenty-First Century. Cambridge: Polity Press, 2004. p.1-11.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and powers**: the structure of international security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CAETANO, Gerardo. Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur. **Revista Nueva Sociedad**, Caracas, nº 219, p. 157-172, ene-feb, 2009. Disponível em: < www.nuso.org/upload/articulos/3589_1.pdf>. Acesso em: 25/03/2010.

CAIO, Heriberto. America Latina nos modelos geopolíticos modernos: da marginalização à preocupação com sua autonomia. **Caderno CRH**, v. 21, n. 53, maio/agosto 2008.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Discurso do senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na abertura da VI Cúpula Econômica do Mercosul.** Rio de Janeiro, 2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. O Brasil e uma nova América do Sul. **Valor Econômico**, 30 de agosto de 2000.

CARNEIRO, Cynthia Soares. **O direito da integração regional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura** – Volume II: O poder da identidade. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CASTRO, Therezinha de. **America do Sul**: vocação geopolítica. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1997. Disponível em: <http://www.esg.br/cee/ARTIGOS/tcastro1.pdf>. Acesso em 25 mai 2008.

CEPAL. **Unasur**: un espacio de desarrollo y cooperación por construir. Santiago, Chile: Naciones Unidas, 2011.

CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais da América Latina**: velhos e novos paradigmas. Brasília: FUNAG / IBRI, 2001.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHARAUDEAU, Patrick & MAINGUENEAU, Dominique. **Dicionário de análise do discurso**. São Paulo: Contexto, 2004.

COMISSÃO DE IMPLANTAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA. **A Unila em construção:** um projeto universitário para a América Latina. Foz do Iguaçu: Imea, 2009.

COMISSÃO DE IMPLANTAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA. **Unila consulta internacional:** contribuições à concepção, organização e propostas político-pedagógica da Unila. Foz do Iguaçu: Imea, 2009a.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL – II CNPEPI (Rio de Janeiro: 2007). **Seminário América do Sul**: América do Sul. Brasília: FUNAG, 2008.

CORAZZA, Gentil. *A Unila e a integração latino-americana*. **Boletim de Economia e Política Internacional,** No. 3, jul-set. São Paulo: IPEA, 2010. p. 79-88.

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO - CAF. **Desarrollo local:** hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones. Serie: Reporte de Economía y Desarrollo. Bogotá: CAF, 2010.

COSTA, Darc. Debate sobre América do Sul. In: **II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional**: O Brasil no mundo que vem aí (Rio de Janeiro, 5-6/11/2007). Brasília: Funag, 2008. pp. 167-171; 182-3.

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia Política e Geopolítica**. São Paulo: Hucitec / Edusp, 1992.

COSTA DE OLIVEIRA, Ricardo. **O silencio dos vencedores**: genealogia, classe dominante e Estado do Paraná. Curitiba: Moinho do Verbo, 2001.

COSTA VAZ, Alcides. **Cooperação, integração e processo negociador**: a construção do Mercosul. Brasília: FUNAG-IBRI-Petrobras, 2002.

COX, Robert W. Gramsci, hegemony, and international relations: an essay in method. *In*: COX, Robert W.; SINCLAIR, Timothy. **Approaches to world order**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

COX, Robert W. **Production power and world order**: social forces in the making of modern history. New York: Columbia University Press, 1987.

DE SIERRA, Gerónimo (org.). **Los rostros del Mercosu**r: el difícil camino de lo comercial a lo societal. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

DEUTSCH, Karl et al. **Political community and the North Atlantic area**: international organization in the sight of historical experience. Princeton: Princeton University Press, 1957. p. 46-59 e 70-71.

DEUTSCH, Karl. A integração política: condições fundamentais e processos. In: BRAILLARD, P. **Teoria das relações internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990. p. 363-381.

DEUTSCH, Karl. **Análise das relações internacionais**. Brasília: UnB, 2001.

DEUTSCH, Karl. **El análisis de las relaciones internacionales**. Buenos Aires: Paidos, 1970.

DIEZ, Thomas; WIENER, Antje. Introducing the mosaic of integration theory. *In*: WIENER, A.; DIEZ, T. (Ed.). **European integration theory**. Oxford: Oxford University Press, 2009. p.1-22.

DONADIO, Marcela. A Unasul e o Conselho de Defesa Sulamericano. Mesa 4 do **IV Encontro Nacional da Associação Nacional de Estudos de Defesa** (ENABED IV), coordenada por Maria Celina D´Araújo, Brasília, 2010.

DOUGHERTY, James; PFALTZGRAFF Jr, Robert. **Contending theories of international relations**: a comprehensive survey. New York, NY: HarperColinsPublishers, 1990.
ETZIONI, Amitai. **Political unification**: a comparative study of leaders and forces. New York: Praeger

Co., 1965.

ETZIONI, Amitai. Teorias da integração: as três dimensões da integração política. In: BRAILLARD, P. **Teoria das relações internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990. p. 358-362.

ETZIONI, Amitai. **The active society**: a theory of societal and political processes. New York: The Free Press, 1968.

EVANS, Peter; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (ed.). **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FEATHERSTONE, Mike (Org.). **Cultura Global:** nacionalismo, globalização e modernidade. Petrópolis: Vozes, 1994.

FERRARI, Carlos Alberto. Brasiguaios na fronteira: luta pela terra, violência e precarização do trabalho no campo e na cidade. In: **Pegada**, vol. 8, n. 2, 2077. pp.115-130. Disponível: <http://www4.fct.unesp.br/ceget/PEGADA82/8TextoFerrari.pdf> Acesso em: 24/11/2011.

FERREIRA FIGUEIREDO, Fábio. **Educação superior e mobilidade social**: limites, possibilidades e conquistas. 241 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2006.

FIORI, José Luis. Notas para uma reflexão sobre a inserção internacional do Brasil e da América do Sul, na segunda década do século XXI. **Amersur**. Buenos Aires: abril de 2010. Seção Política Internacional. Disponível em: <www.amersur.org.ar/PolInt/Fiori1004.htm>. Acesso em: 13/07/2010.

FLEMES, Daniel. *Conceptualizing Regional Power in International Relations:* lessons from the South African case. In: **GIGA Working Papers** (German Institute of Global and Area Studies), no. 53. Hamburg: junho de 2007. Disponível: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>. Acesso em: 22 dez 2008.

FLEMES, Daniel. Emerging middle powers' soft balancing strategy*:* state and perspective from IBSA dialogue forum. **GIGA Working Papers** (German Institute of Global and Area Studies), no. 57. Hamburg: agosto de 2007a. Disponível em: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>. Acesso: 14/07/2010.

FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa BRIC: *soft balacing* numa ordem global em mudança? **Rev. Bras. Polít. Int.**, vol. 53, no. 1, 2010, p. 141-156.

FONT, Joan Nogué & RUFÍ, Joan Vicente. **Geopolítica, identidade e globalização**. São Paulo: Annablume, 2009.

FONTAINE, Pascal. **12 Lições sobre a Europa**. Luxemburgo: Office des publications officielles des Communautés Européennes, 2007.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1977.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. São Paulo: Loyola, 2008.

GIDDENS, Anthony. As conseqüências da modernidade. São Paulo: UNESP, 2001.

GRAMSCI, Antonio. **The modern Prince and other writings**. New York: International Publishers, 1957.

GRAZIANI, Tiberio. La regionalización de los mercados como factor de integración geopolítica. **Amersur**. Buenos Aires: agosto de 2009. Seção Política Internacional. Disponível em: <www.amersur.org.ar/PolInt/Graziani090801.htm>. Acesso em: 13/07/2010.

GRATIUS, Susanne. O Brasil nas Américas: potência pacificadora? **FRIDE Working Papers** (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), n. 35. Madri, abril de 2007.

GREENSTOCK, Jeremy, Sir. Globalisation or polarisation: where are we heading? *In*: **International**

Relations, vol. 21, no. 1, p. 103-110, 2007. Disponível em: <www.ire.sagepub/content/21/1/103.citation>. Acesso em: 18/08/2010.

GRUGEL, Jean. **El retorno al activismo transnacional**. *Pensamiento Proprio*, Buenos Aires, n. 16: 61-85, Julho/Dezembro de 2002. Disponível: <http://www.cries.org/contenidos/16.pdf>. Acesso: 15/11/10.

GRUPO DE *LISBOA*. **Limites à competição**. Lisboa: Publicações Europa-América, 1994.

GUICHONNET, Paul & RAFFESTIN, Claude. **Géographie des frontiers**. Paris: PUF, 1974.

GUIMARÃES NETO, Samuel Pinheiro. Defesa e segurança na América do Sul. Conferência de abertura do **IV Encontro Nacional da Associação Nacional de Estudos de Defesa** (ENABED IV), Brasília, 2010.

GÜNTHER, Hartmut. **Pesquisa qualitativa vs. pesquisa quantitativa**: esta é a questão? Brasília: UnB, Laboratório de Psicologia Ambiental. 2004. (Série: Planejamento de Pesquisa nas Ciências Sociais, n.7). Disponível em: <www.psiambiental.net/pdf/07QualQuant.pdf>. Acesso em: 17/03/2007.

HAAS, Ernst. **The uniting of Europe**. Stanford: Stanford University Press, 1958.

HAAS, Ernst. **Dynamics of international relations**. Stanford: Stanford University Press, 1956.

HAESBAERT, Rogério (Org.). **Globalização e fragmentação no mundo contemporâneo.** Niterói: EdUFF, 2001.

HELD, David; MCGREW, Anthony. **Prós e contra da globalização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

HENDERSON, W. O. **The Zollverein**. 3rd. ed. Abingdon (UK) / New York (USA): Frank Cass & Co. Ltd., 1984.

HERZ, Mônica. Teoria das relações internacionais no pós-Guerra-Fria. **Dados**, vol. 40, n. 2. Rio de Janeiro: 1997.

HIRST, Monica. Strategic posture review: Brazil. **World Politics Review 2009**. Disponível em: <www.scribd.com/wpreview>. Acesso em: 26/03/2010.

HISSA, Carmina Bezerra. A teoria das relações internacionais e a realidade do processo de integração do Mercosul. **Centro Argentino de Estudios Internacionales**. Seção: Estudios temáticos: Integración regional. Disponível em: <http://www.caei.com.ar/es/programas/integracion/44.pdf>. Acesso em: 14/04/10.

HUNTINGTON, Samuel. The Lonely Superpower. *In*: **Foreign Affairs**, No. 78 (2), pp. 35-49, 1999.

HURRELL, Andrew. Regionalism in the Americas. *In*: FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew (eds.). **Regionalism in World Politics**: regional organization and international order. Oxford: Oxford University Press: 1995.

HURRELL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? In: **International Affairs**, vol. I, no. 82, p. 1-19, 2006.

HURRELL, Andrew. One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society In:. **International Affairs**, vol. 1, no. 83, p. 151–166, 2007.

INEP. **Mercosul Educacional***.* Brasília, 2009. Disponível em: <www.sic.inep.gov.br>. Acesso em: 15/12/2009.

JESSOP, Bob. The future of the national state: erosion or reorganization? In: **II Conference of Theory, Culture and Society – "Culture and Identity": City, Nation, World.** Berlin, 10-14 August, 1995.

JOBIM, Nelson. El Consejo de Defensa Suramericano y el desarrollo de Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad: una breve reflexión del punto de vista brasileño. *In*: **Cuadernos de Defensa no. 2**: Confianza y seguridad en América del Sur. Quito: CDS-Unasur, 2010. pp. 15-24. Disponível: <http://s118395002.onlinehome.us/cdsunasur/images/pdf/Confianza_y_seguridad_en_America_del_Sur.pdf>. Acesso em: 10/11/2010.

JORNAL DE ITAIPU. **Unila**: seleção tem 2.154 inscritos. Foz do Iguaçu, 20/07/ 2010. Disponível em: <http://jie.itaipu.gov.br/index.php?secao=noticias_itaipu&q=node/6&pagina=3>. Acesso em: 26/07/2010.

KEOHANE, Robert. ´Liliputians` dilemmas: small states in international politics. *In*: **International Organization**, vol. 23, n. 2, spring 1969. pp. 296-298.

KEOHANE, Robert; NYE Jr., Joseph. Transnational relations and world politics: an introduction. In: KEOHANE, R. (org.). **Transnational relations and world politics**. Harvard: Harvard University Press, 1981.

KEOHANE, Robert. **After Hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.

KINDLEBERGER, Charles P. **The world in depression, 1929-1939**. Harmondsworth: Penguin, 1973/1989.

KISSINGER, Henry. **Does America need a foreign policy?** Toward a diplomacy for the 21st century. New York: Simon &Schuster, 2001.

LAFER, Celso. A política externa brasileira no governo Collor. *In*: **Política Externa**, vol. 1, no. 4, 1993.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectivas, 2004.

LAKE, David A. Escape from the State-of-Nature: authority and hierarchy in world politics. *In*: **International Security**, vol. 32, nº 1, 2007, p. 47-79.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Seminário sobre Mercosul. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, ano 21, no. 76, set. 1995.

LAURSEN, Finn (Ed.). **Comparative regional integration**: theoretical perspectives. Ashgate: Aldershot, Hamps. / Burlington, VT, 2004.

LEMOS, Amalia Inés G.; SILVEIRA, María Laura; Arroyo, Mónica (org.). **Questões territoriais na América Latina**. Buenos Aires: CLACSO e São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

LESSA, Mônica Leite & GONÇALVES, Williams da Silva (Org.). **História das relações internacionais**: teorias e processos. Rio de Janeiro, EdUERJ, 2007.

LÉVI-STRAUSS, Claude. **Race et histoire**. Paris: Gonthier, 1967.

LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos (org.). **A agenda sul-americana:** mudanças e desafios no início do século XXI. Brasília: FUNAG, 2007.

LIPSET, Seymour Martin**. O homem político**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

LIPSET, Seymour Martin; SOLARI, Aldo (Ed.). **Elites in Latin America**. Nova York: Oxford University Press, 1967.

LIPSET, Seymour Martin; ROKKAN, Stein **Party systems and voter alignment**: cross-national perspectives. New Yor, NY: Free Press, 1967.

MAGNOLI, Demétrio. **O corpo da pátria**: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912). São Paulo: Unesp: Moderna, 1997.

MAIN, Alex. Unasur: an emerging geopolitical force. **Center for Economic and Policy Research – CEPR**, 2010. Disponível: <http://www.cepr.net/index.php/blogs/cepr-blog/unasur-emerging-geopolitical-force/?iframe=true&width=100%&height=100%>. Acesso em: 10/12/2010.

MALAMUD, Andrés. Integração regional na América Latina: teorias e instituições comparadas. *In*: ESTEVES, Paulo Luiz (org.). **Instituições internacionais**: comércio, segurança e integração. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.

MALAMUD, Andrés. A leadership without followers: the growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. In: REZENDE MARTINS, Estevão; GOMES SARAIVA, Miriam (Eds): **Brasil, União Europeia, América do Sul: Anos 2010-2020.** Brasilia: Fundação Konrad Adenauer, 2009. p. 126-48. Disponível: <http://www.kas.de/proj/home/pub/51/5/year-2009/dokument_id-17329/index.html>. Acesso: 08/11/10.

MARIANO, Marcelo Passini; MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. As teorias de integração regional e os estados subnacionais. **Impulso***, Revista de Ciências Sociais e Humanas*, Piracicaba: Editora Unimep, vol. 13, n° 31, mai./ago. 2002, pp. 47-69.

MATTLI, Walter. **The logic of regional integration**: Europe and beyond. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MATTOS, Carlos de Meira. **A geopolítica e as projeções do poder**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1977.

MERCOSUL. A Educação Superior no Setor Educacional do Mercosul - SEM. **Portal Mercosul Educativo**, 2006. Disponível em: <http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=19&Itemid=37>. Acesso em: 04/03/2010.

MIELES NEVÁREZ, José Luiz. A Unasul e o Conselho de Defesa Sulamericano. Mesa 4 do **IV Encontro Nacional da Associação Nacional de Estudos de Defesa** (ENABED IV), coordenada por Maria Celina D´Araújo, Brasília, 2010.

MITRANY, David. **The progress of international government**. New Haven, CT: Yale University Press, 1933.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. Brazil as a regional Power and its relations with the United States. **Latin American Perspectives**, vol. 33, n. 12, 2006. pp. 12-27. Disponível em: <http://lap.sagepub.com/cgi/content/abstract/33/3/12>. Acesso: 26/04/2009.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. **Revista Espaço Acadêmico**, ano VIII, n. 91, dezembro de 2008. Disponível: < http://www.espacoacademico.com.br/091/91bandeira.htm>. Acesso: 17/11/2010.

MONTES, Iván Lavados. The role of the university in integration. In: GAUHAR, Altaf (Ed.). **Regional integration**: the Latin American experience. London: Third World Foundation for Social and Economic Studies, 1985. p. 234-247.

MORAVCSIK, Andrew. **The choice for Europe**: social purpose and state power from Messina to Maastricht. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

MOREIRA, Adriano. **Teoria das relações internacionais**. Coimbra: Almedina, 1996.

MOREIRA, M.; VOLPE, C.; BLYDE. **Unclogging the Arteries:** the impact of transport costs on Latin American and Caribbean. Special Report on Integration and Trade. Washington, DC: BID, 2008.

NEDERVEEN PIETERSE, Jan. **Globalization and Culture**: global melange. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2004.

NEUMANN, Iver B. (ed.). **Regional Great Powers in International Politics**. Basingstoke: St. Martin's Press, 1992.

NIC/ISS (United States´ National Intelligence Council/European Union´s Institute for Security Studies). **Global governance 2025**: at a critical juncture. Report of the National Intelligence Council's 2025 Project, September 2010, Washington D.C., 2010.

NOLTE, Detlef. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. **GIGA Working Papers** (German Institute of Global and Area Studies), Hamburg, mai 2007. Disponível em: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>. Acesso em: 14/07/2010.

NOLTE, Detlef. Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis. **GIGA Working Papers** (German Institute of Global and Area Studies), Hamburg, no. 30, out de 2006. Disponível em:<www.giga-amburg.de/workingpapers>. Acesso em: 22/12/2008.

NYE Jr, Joseph S. **O paradoxo do poder americano**: por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada. São Paulo: Ed. UNESP, 2002.

NYE Jr, Joseph S. **Soft Power**: the means to success in world politics. New York: Public Affairs, 2004.

ODDONE, Carlos Nahuel. **La red de mercociudades**: globalización, integración regional y desarrollo local. Valencia: Ugarit, 2008.

OLIVEIRA, Ricardo Costa de. *O silêncio dos vencedores:* genealogia, classe dominante e estado no Paraná. Curitiba: Moinho dos Ventos, 2001.

PAPE, Robert. Soft balancing against the United States. *In*: **International Security**, vol. 30, n. 1, summer 2005. pp. 7-45.

PARK, Yoosun. Historical Discourse Analysis. **The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods**. Londres, SAGE Publications, 2008. Disponível em : <http://sage-ereference.com/research/Article_n198.html>. Acesso em 19 mar 2009.

PECEQUILO, Cristina. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Rev. bras. polít. int.**, vol.51 no.2, Brasília July/Dec. 2008.

PECEQUILO, Cristina. As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos (1989-2008): as três fases contemporâneas. **Rev. Nueva Sociedad,** outubro de 2008. Disponível: <www.nuso.org>. Acesso em: 20/10/2010.

PECEQUILO, Cristina. As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos. *In:* **I Encontro Curitibano de Relações Internacionais.** Curitiba: CASLA, 2009.

PEREIRA, Alexsandro E.; BECARD, Danielly Silva Ramos; BISCAIA DE LACERDA, Gustavo. Apresentação Dossiê "Relações internacionais: novos cenários e agendas". Curitiba: **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, no. 37, Curitiba, 2010. pp. 9-15.

PIPPIA, Juan Manuel. Path to power: como la política regional de Brasil está impactando en su status internacional. Rio de Janeiro: **Revista Eletrônica do TEMPO**, Ano 4, n. 30, Rio de Janeiro, 2009. Disponível: <http://www.tempo.tempopresente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5202%3Apath-to-power-como-la-politica-regional-de-brasil-esta-impactando&catid=207&Itemid=100076&lang=pt>. Acesso: 5/10/10.

POTTER, Jonathan; WETHERELL, Margareth. **Discourse and social psychology***:* beyond attitudes and behaviour*.* Londres: SAGE Publications, 1987.

POTTER, Jonathan. Discourse Analysis. **The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods**. Londres, SAGE Publications, 2008. Disponível em: <http://sage-ereference.com/research/Article_n113.html>. Acesso em 19 mar 2009.

PRAZERES; DINIZ; ROCHA. **O Brasil e a América do Sul: desafios para o século XXI.** Brasília: FUNAG-IPRI, 2006.

REUNIÃO DE CHEFES DE ESTADO DA COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES, 1., 2005, Brasília.**Discursos**: América do Sul. Brasília: FUNAG, 2005.

REUNIÃO DE CHEFES DE ESTADO DA COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES (1.: 2005: Brasília). **1ª. Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações**: América do Sul. Brasília: FUNAG, 2005.

REZENDE MARTINS, Estevão Chaves de (org.). **Relações internacionais**: visões do Brasil e da América Latina. Brasília: FUNAG / IBRI, 2003.

RICE, Condolezza. **Remarks at the Memorial Museum of Juscelino Kubitschek.** Brasília, 27 de abril de 2005. Disponível: <www.state.gov/secretary/rm/2005/45276.htm>. Acesso em 1/11/2010.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. **Relações internacionais**: teriorias e agendas. Brasília: FUNAG e IBRI, 2002.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. Percepções argentinas sobre o Brasil: ambivalências e perspectivas. **Plataforma Democrática**, Working Paper no. 19. Rio de Janeiro: julho de 2011. Disponível: <http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Plataforma_Democratica_Working_Paper_19_Portugues.pdf>. Acesso em: 12/07/2011.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **A globalização e as Ciências Sociais**. 3ª. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. **O Brasil entre a América e a Europa: o império e o interamericanismo** (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington). São Paulo, Edusp, 2004.

SARAIVA, José Flávio S. (org.). **História das relações internacionais**: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2008.

SEITENFUSS, Ricardo A. Silva. O Sul é nosso norte. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 7 mai. 2005.

SIERRA, Gerónimo di; TERRA, Inés. **La inserción internacional del Uruguay**. Montevidéu: EBO, 2010 (no prelo).

SILVA, Golbery do Couto. **Aspectos geopolíticos do Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1957.

SILVA, Golbery do Couto. **Conjuntura política nacional**: o poder executivo e geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio, 2ª. Ed., 1981.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. **Integração**: sonho e realidade na América do Sul. Brasília: FUNAG, 2010.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. *In:* EVANS, Peter; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (ed.). **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SPEKTOR, Matias. O regionalismo do Brasil. **Plataforma Democrática,** Working Paper no. 16. Rio de Janeiro: julho de 2011. Disponível:<http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Plataforma_Democratica_Working_Paper_16_2011_Portugues.pdf>. Acesso em: 12/07/2011.

TELESUR. **Comisión del ALBA aprobó el "Sucre" como moneda común**. TeleSur TV: Caracas, 2009. Disponível: <http://www.telesurtv.net/noticias/secciones/nota/47514-NN/comision-del-alba-aprobo-el-sucre-como-moneda-comun/>. Acesso em: 10/12/2010.

TILLY, Charles. **Coerção, capital e estados europeus**. São Paulo, Edusp, 1996.

TRAVASSOS, Mário. **Introdução à Geografia das comunicações brasileiras** (Col.

Documentos Brasileiros, no. 33). Rio de Janeiro: José Olympio, 1942.

TRAVASSOS, Mário. **Projeção continental do Brasil** (Col. Brasiliana, no. 5). Rio de Janeiro: Brasiliana, 3ª. Ed., 1931.

TRINDADE, Hélgio. **Internacionalização da educação superior**: balanço e perspectivas para a América Latina. Palestra proferida em 15/03/10 no Curso Latino-Americano de Políticas Públicas e Avaliação da Educação Superior. Foz do Iguaçu: Unila, 2010.

UNASUL. **Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas**. Brasília: MRE, 2008.

UNESCO. UIS. **Education:** Table 14 Tertiary indicators. Disponível: <http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/ReportFolders.aspx>. Acesso em: 08/07 2010.

UNILA. **Informativo da Comissão de Implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana**. No. 7, set-nov 2009. Foz do Iguaçu, 2009. Disponível em: <http://www.unila.net.br/arquivos/pdfs/20091110134826_Informativo_CIUNILA_7.pdf>. Acesso em: 26/07/2010.

VALLAUX, Camille. **Geografía social**: el solo y el Estado. Madrid: Daniel Jorro Ed., 1914 (Ed. original: 1911).

VARGAS, Alejo. A Unasul e o Conselho de Defesa Sulamericano. Mesa 4 do **IV Encontro Nacional da Associação Nacional de Estudos de Defesa** (ENABED IV), coordenada por Maria Celina D´Araújo, Brasília, 2010.

VIEIRA, Friederick Brum. *A Geopolítica Brasileira: um caso de 'Destino Manifesto'?*. **Revista de Economia Política e História Econômica**, no. 06, dezembro de 2006. pp. 51-65.

VIEIRA VARGAS, Everton. **O legado do discurso**: brasilidade e hispanidade no pensamento social brasileiro e latino-americano. Brasília: FUNAG-MRE, 2007.

VIGEVANI *et al*. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Rer. Bras. Polít. Int.**, vol. 51 (1), p. 5-27, 2008.

VILLA, Rafael Duarte. Política externa brasileira: capital social e discurso democrático na América do Sul. São Paulo: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 21 No. 61, 2006.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. A Guerra Fria (1947-1987): conflito ou sistema? **Revista do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Passo Fundo**, Passo Fundo, v. 6, n. 2, p. 9-38, jul/dez 2006. 2008.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. Introdução: o sistema mundial entre a uni e a multipolaridade. In: ________; WIESEBRON, Marianne (org.). **Neohegemonia americana ou multipolaridade?**: pólos de poder e sistema internacional. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 15-18.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. O Brasil e a integração sulamericana: força e fragilidade de um gigante periférico.. In: ________; WIESEBRON, Marianne (org.). **Neohegemonia americana ou multipolaridade?**: pólos de poder e sistema internacional. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 212-225.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo histórico e civilização capitalista**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

WEBB, Michael C.; KRASNER, Stephen B. Hegemonic stability theory: an empirical assessment. **Review of International Studies**, vol. 15, 1989.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: UnB, 1991.

WEBER, Max. **Ensaios de Sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro, 2002.

ZIBECHI, Raul. *¿Está construyendo Brasil su proprio "patio trasero"?*. Washington: **Americas Program**, 2009. Disponível em: < http://www.ircamericas.org/esp/5722>. Acesso em: 02/122009.

ZIBECHI, Raul. *Brasil emerge como potencia militar*. Washington: **Americas Program**, 2009. Disponível em: <http://www.ircamericas.org/esp/6482>. Acesso em: 02/12/2009.

ZIBECHI, Raul. Brazil and the Difficult Path to Multilateralism. Washington: **Americas Program**, 2006. Disponível em: <http://americas.irc-online.org/am/3144>. Acesso em: 11/02/2009.